

“DESPLATS GUSTAVO MARIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO”, EXPTE: EXPTE. A2248-2017/0

Ciudad de Buenos Aires, 19 de junio de 2018.

VISTOS: Estos autos Expte. n° A2248/2017-0 “Desplats Gustavo María c/GCBA s/amparo” y los autos Expte. n° A10418/2014-0 “Martín Fernanda Leonor c/GCBA s/amparo,” en estado de dictar sentencia definitiva.

RESULTA:

I. Que, existiendo dos expedientes cuyos antecedentes es necesario explicitar aquí, resulta oportuno comenzar por el identificado como Expte. n° A10418/2014-0 “Martín Fernanda Leonor c/GCBA s/amparo”.

I.1. A fs. 1/11, se presentó Fernanda Leonor Martín y promovió acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCBA) con el objeto de solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la ley 4888 que otorgó en concesión el servicio de control de estacionamiento en los tramos de diversas arterias de la Ciudad de Buenos Aires consignados en su Anexo I.

Expresó que dicha norma colisiona con los artículos 89, 90, 63, 46 y 12 inciso 5 de la Constitución de la Ciudad.

Explicó que con fecha 17/VI/2014 fue publicado en el Diario La Nación un aviso oficial del GCBA en el que se informaba que la Subsecretaría de Transporte, mediante la resolución 210-SSTRANS-2014 (ratificada luego por el decreto 304 del 22/VII/2014), convocaba a licitación pública nacional, con fecha de apertura el día 15/VIII/2014, para otorgar, bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad.

Afirmó que el aviso también daba cuenta de que los pliegos habían sido aprobados por ley 4888. Agregó que con fecha 30/VII/2014 se publicó en el Boletín Oficial la circular sin consulta n° 1 en la cual se estableció que la puesta en marcha del Sistema de Estacionamiento Regulado sería llevada a cabo en etapas y que mediante resolución de la Subsecretaría de Transporte 356-SSTRANS-2014 se prorrogó la fecha de apertura para el día 05/IX/2014 a las 12 horas.

Transcribió diversas publicaciones en diarios y resaltó que el GCBA extendió la superficie de estacionamiento tarifado en zonas que anteriormente eran gratuitas.

Efectuó una reseña evolutiva del *Sistema de Estacionamiento Regulado*, desde su incorporación al Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad por ley 4003. Según afirmó, esta última norma admitió “*el establecimiento de sectores tarifados*” únicamente en “*arterias principales de las áreas céntricas, previa aprobación legislativa*”. Consideró que esa situación se mantuvo hasta el dictado de la ley 4888 y de las resoluciones de la Subsecretaría de Transporte.

Por otro lado, destacó que el Sistema de Estacionamiento Regulado reviste el carácter de servicio público, tal como lo establece el artículo 7.4.2 del código referido.

Agregó que la Legislatura facultó al Poder Ejecutivo a llamar a licitación para la concesión de la prestación de los distintos servicios relacionados con este sistema.

Como consecuencia de ello, se sancionó la ley 4888 que, a su entender, sustituyó diversas disposiciones del capítulo relativo al *Sistema de Estacionamiento Regulado* del Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad y aprobó las correspondientes modalidades tarifarias a aplicar en las distintas arterias, tal como se desprende de su artículo 6.

En ese contexto, transcribió los artículos 6, 7, 8 y parte de la cláusula transitoria I de la ley mencionada.

Luego de efectuar dicha reseña, expuso las razones en las que fundaba su planteo de inconstitucionalidad. Señaló que la concesión del servicio público programada y la determinación de los tramos de calles que se afectan al *Sistema de Estacionamiento Regulado*, no se aprobaron mediante el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad. En ese sentido, afirmó que dicho procedimiento resulta exigible frente a supuestos que impliquen un acto de disposición de bienes del dominio público y/o la concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre ellos (en el caso, calles) y/o la consagración de excepciones a regímenes generales (en el caso, la gratuidad del estacionamiento en todas las arterias de la Ciudad). Afirmó que en todos los casos resulta necesario cumplir con el procedimiento de doble lectura, de acuerdo a lo establecido en los incisos 4, 5 y 6 de la norma mencionada.

Explicó que la ley atacada dispone de los bienes al otorgarlos en concesión. En ese sentido destacó que el concesionario, por cuenta y orden de la Ciudad, los explotará comercialmente, cobrando una tarifa por el estacionamiento, como así también efectuará la remoción de los vehículos que se estacionen en esas arterias sin efectuar el pago correspondiente.

Sostuvo, entonces, que la Ciudad dispone de las calles, a las que cabe considerar bienes del dominio público, que a ese entonces eran de uso gratuito de los habitantes, transformándolas en bienes públicos de utilización onerosa.

En consecuencia, entendió que la decisión instrumentada a través de la ley 4888 significa la *“concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho (el cobro de estacionamiento medido y cambio de destino) sobre el dominio público (las arterias) de la Ciudad”*. Reiteró que, en forma expresa, el artículo 8 de la ley cuestionada prevé el régimen jurídico de concesión de servicio público y que, a su vez, la constitución de un derecho es evidente por cuanto el futuro concesionario utilizará las calles para prestar un servicio público y percibir un precio.

A continuación, señaló un nuevo fundamento a partir del cual entendió que debía declararse la inconstitucionalidad de la ley. En ese sentido, argumentó que, de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la Constitución de la Ciudad, ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones al procedimiento de doble lectura, resultando nulas las decisiones que contraríen dicho precepto.

Arguyó, además, que en contra de lo dispuesto en los artículos 90, inciso 3, y 63 de la Constitución local, no se efectuó la publicación y convocatoria a audiencia pública, necesaria para los casos de modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

En ese sentido, manifestó que se vio privada de ejercer su derecho a la participación en decisiones trascendentes en materia de servicios públicos. Afirmó que, como consecuencia, no se le garantizó en el marco de una relación de consumo el acceso

a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna, tal como lo exige el artículo 46 de la Constitución de la Ciudad.

Sostuvo, también, que la norma que cuestiona es inconstitucional, dado que viola, en su condición de usuaria de automóvil, su derecho de propiedad.

Luego, fundó su legitimación en su condición de habitante de esta Ciudad.

En el contexto reseñado, solicitó el dictado de una medida cautelar que ordenara la suspensión de la convocatoria y trámite de la licitación convocada mediante resolución 356-SSTRANS-2014 hasta tanto se dictara sentencia en aquellos actuados.

Por último, fundó su acción en derecho e hizo reserva de acudir al Tribunal Superior de Justicia.

A fs. 16/19, acompañó la prueba documental.

I.2. A fs. 20, se ordenó librar oficio a la Secretaría General del Fuero a los efectos previstos en el artículo 3 del acuerdo plenario de la Cámara de Apelaciones del Fuero 5/05 (cfr. fs. 21 y fs. 22/25).

Habiéndose dado cumplimiento con ello, a fs. 26, se ordenó correr traslado al GCBA, por el término de dos (2) días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la ley 2145.

I.3. A fs. 28/34, se presentó el GCBA, representado por el Dr. Norberto Horacio Rodríguez, con el patricinio letrado del Dr. Daniel Leffler y contestó el traslado que le fuera conferido, solicitando el rechazo de la medida cautelar.

Afirmó, en primer lugar, que la actora carece de legitimación y ello determina la ausencia de caso. Indicó que la actora se presenta en calidad de habitante de esta Ciudad, pero, no obstante, no demuestra que en tal condición resulte afectada por la norma cuestionada. Destacó que la actora no alegó ni demostró que la concesión de servicio público que se dispuso le produjera un perjuicio personal concreto y directo.

En ese sentido, sostuvo que la acción en defensa de la mera legalidad excede la jurisdicción prevista por el artículo 106 de la CCABA.

I.4. A fs. 35, se ordenó el libramiento de un oficio a la Legislatura de la Ciudad con el fin de solicitarle que informara, en el plazo de dos (2) días, si se había llevado a cabo el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89 de la CCABA para el dictado de la ley 4888. En caso afirmativo, se le requirió que remitiera copia certificada de las versiones taquigráficas labradas a tal efecto. Asimismo, en el caso de existir discusiones parlamentarias referidas a la norma citada, se pidió que acompañara copia certificada de sus versiones taquigráficas.

A su vez, se dispuso correr vista al Ministerio Público Fiscal.

A fs. 38/42, dictaminó el Sr. Fiscal interino a cargo del Equipo Fiscal n° 3.

Señaló que la actora carecía de legitimación para interponer la presente acción. Interpretó que su condición de habitante no la exime de demostrar la existencia de un derecho directo, inmediato y concreto. Asimismo, sostuvo que la actora tampoco demostró su condición de usuaria del servicio público de estacionamiento regulado, circunstancia que impide considerarla legitimada. A partir de lo expuesto, concluyó que no existe caso en los términos del artículo 106 de la Constitución de la Ciudad que habilite la intervención del Poder Judicial.

A fs. 43/47, obra la respuesta brindada por la Legislatura de esta Ciudad.

1.5. A fs. 49/57, luego de rechazar el planteo de falta de legitimación opuesta por el GCBA y por el Sr. Fiscal, se hizo lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, se ordenó suspender el llamado a licitación pública nacional dispuesto por la resolución 356- SSTRANS-14, para otorgar, bajo el régimen jurídico de Concesión de Servicio Público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado.

A fs. 58/59, quedaron la actora y el GCBA notificados de la medida decretada.

A fs. 62/68, quedó notificado el Sr. Fiscal interino quien apeló la medida cautelar ordenada.

A fs. 70/78, el GCBA planteó la nulidad de la resolución dictada y la apeló.

Así, a fs. 88, se ordenó la formación del correspondiente incidente que tramitó por ante la Sala I de la Cámara de Apelaciones del Fuero.

1.6. A fs. 92/104, el GCBA contestó el traslado de demanda.

En primer lugar, planteó la falta de legitimación activa de la parte actora. Sostuvo que no resulta suficiente la condición de habitante invocada, sino que además debe demostrarse la afectación actual o potencial. Afirmó que la actora no acreditó que el Sistema de Estacionamiento Regulado le produzca un perjuicio personal, concreto y directo.

Agregó que la actora pretende tener por constituido su perjuicio personal, por un lado, en la supuesta imposibilidad de participar de la audiencia pública prevista en el artículo 90 de la CCABA y, por el otro, en la afectación patrimonial que le significaría tener que abonar por el estacionamiento donde antes no lo hacía.

En relación al primer supuesto, el GCBA señaló que la actora parte del falso supuesto de que la ley 4888 debió haber tenido el trámite de doble lectura. Respecto del segundo argumento, sostuvo que la actora no acompañó ni ofreció ningún elemento de prueba que acreditara la supuesta afectación.

Remarcó, con cita del dictamen del Ministerio Público Fiscal, que la pretensión articulada no se vincula con eventuales afectaciones que podrían sufrir los usuarios del servicio público de estacionamiento sino con la violación del procedimiento establecido en artículo 89 de la CCABA para la sanción de la ley. En esa línea de razonamiento, destacó que no resulta suficiente invocar un derecho de incidencia colectiva, ya que la actora debió además haber brindado una explicación clara y precisa sobre cómo y por qué se verían afectados derechos del usuario y/o consumidor.

Como consecuencia de lo manifestado, sostuvo que, ausente la legitimación, no se configura un caso judicial.

En segundo lugar, sostuvo que el amparo no era la vía idónea para analizar la pretensión articulada. Destacó que la actora no había demostrado que el trámite previsto para los procesos de conocimiento en el CCAyT tuviera la potencialidad de producir lesiones irreparables en el derecho que invoca.

Adujo, por otra parte, que no existe acto u omisión de la Administración que lesione o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta derechos o garantías constitucionales de la actora.

En esa línea de pensamiento, afirmó que, toda vez que la pretensión de la actora se dirige a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley 4888 y que ello

es peticionado en abstracto, al no acreditarse la existencia de un perjuicio concreto, el carril procesal adecuado es aquel regulado en los artículos 17 y siguientes de la ley 402.

En tercer lugar, contestó el traslado de demanda solicitando su rechazo. En principio, negó la autenticidad de la totalidad de la prueba documental acompañada.

Una vez formuladas las negativas de rigor, relató que la ley 4888 es modificatoria de la ley 4003. Adujo que de la versión taquigráfica de la sesión 36 de fecha 5/XII/2013 se desprende que la mencionada norma tuvo amplio debate y que contó con 38 votos positivos y 19 votos negativos. Destacó que en oportunidad de argumentar su oposición ninguno de los diputados manifestó que el proyecto debía tener el procedimiento de doble lectura establecido en el artículo 89 de la CCABA. En esa línea de razonamiento, se preguntó cómo, si el propio cuerpo legislativo se pronunció por la legalidad del procedimiento, puede la actora, en su condición de habitante, solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la ley en que éste concluyó.

Agregó que el Sistema de Estacionamiento Regulado en la ciudad no fue creado por la ley 4888 sino que surgió de la ley 4003. En relación a esta última, recordó que en oportunidad de su sanción tampoco había sido planteada la necesidad de que recibiera el trámite previsto en el artículo 89 de la CCABA. Afirmó que si la ley 4003, antecesora de la aquí cuestionada, no fue dictada bajo ese procedimiento, tampoco ello debía ocurrir con la ley 4888.

Destacó, a su vez, que la cobertura territorial de la totalidad de la ciudad que tendría el sistema fue instaurada con la ley 4003, a diferencia de lo sostenido por la actora. Añadió que la ley 4888 solo modificó el artículo pertinente en la cantidad de zonas que el concesionario iba a tener a cargo.

Finalmente, sostuvo que la ley cuestionada no pretende ejercer un acto de disposición de inmuebles de dominio público sino concesionar un servicio público, al que identificó como el de regulación y control del tránsito y estacionamiento en la Ciudad.

Concluyó que el GCBA tiene el deber de asegurar la prestación del servicio público (artículo 104, inciso 23 de la CCABA), mientras que corresponde a la Legislatura la sanción de las leyes que regulen la materia (artículo 80, inciso 2, apartado h, de la CCABA). Aseveró que tales extremos fueron cumplidos, por lo que entendió que debía rechazarse el planteo de inconstitucionalidad articulado.

Señaló que de accederse a lo pretendido por la actora, se afectaría el interés público ciudadano, por cuanto se paralizaría el empleo de los recursos que el GCBA dispuso específicamente para la prestación de un servicio público dirigido a mejorar el sistema de tránsito y estacionamiento en la ciudad.

Por último, ofreció prueba documental.

I.7. A fs. 105, se ordenó correr traslado a la actora de la excepción opuesta, de lo manifestado y de la documental acompañada.

A fs. 107/116, la actora contestó el traslado conferido.

En primer lugar, respecto al cuestionamiento que el GCBA efectuara sobre su legitimación, sostuvo que ella había invocado oportunamente su condición de habitante. Adujo que, en tal calidad, el incumplimiento del procedimiento de doble lectura establecido por el artículo 89 de la CCABA le produce un perjuicio concreto y directo. En tal sentido, destacó que bajo tales parámetros, yerra la demandada al sostener que no

acreditó la afectación concreta que le provocaría el servicio público de estacionamiento medido, toda vez que este se configura por la imposibilidad de haber intervenido en el procedimiento antes señalado.

Resaltó que el derecho a participar en el procedimiento establecido en el artículo 89 de la CCABA merece ser reputado un derecho de incidencia colectiva que corresponde a todo habitante de esta ciudad.

Explicó que la audiencia pública debió convocarse a los efectos de que pudiera participar, justamente, todo habitante, Agregó que no advertía quiénes, sino aquellos que revistieran tal calidad, podrían cuestionar tal omisión.

Añadió, también, que mediante esta acción persigue que toda medida que incida en el dominio público de la ciudad deba ser adoptada a través del procedimiento antes referido. Sostuvo que, desde esa óptica, no puede negarse que todo habitante se encuentra legitimado para interponer la acción.

Mencionó, a su vez, que al momento de interponer la acción de amparo, poseía un automóvil pero resaltó que su legitimación no se fundaba en tal circunstancia, ya que no cuestionaba aspecto alguno del servicio.

En segundo lugar, en lo que respecta a la vía procesal elegida, explicó que la existencia del perjuicio concreto y directo antes referido, hace que esta acción sea el medio judicial más idóneo para la defensa de su derecho.

Manifestó, también, que la omisión de realizar el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89 de la CCABA lesionó su derecho a participar en él. Concluyó que la afectación de un derecho constitucional con manifiesta ilegalidad hace que el amparo resulte el medio judicial más idóneo.

Asimismo, la actora agregó que, a diferencia de lo sostenido por el GCBA, fue la ley 4888 y no la ley 4003 la que debía sancionarse siguiendo el procedimiento de doble lectura. Adujo a tal efecto que la primera fue la que aprobó concesionar el servicio público, aclarando que la ley 4003 únicamente atribuía al Poder Ejecutivo la facultad de hacerlo. Asimismo, consideró que fue la ley 4888 la que concretamente sujetó diversos tramos de las arterias de la Ciudad al Sistema de Estacionamiento Regulado, fijando incluso las correspondientes modalidades tarifarias para cada una, aspectos que no habían sido tratados al momento de sancionarse la ley 4003. En función de lo expuesto, consideró que la ley 4888 es la que encuadra dentro de los supuestos en los que el artículo 89 de la CCABA impone llevar adelante el procedimiento de doble lectura.

Por otro lado, remarcó que la decisión de aprobar los pliegos, instrumentada en la ley 4888, importa efectivizar una concesión. Ello, a su entender, implica establecer un permiso de uso a favor del concesionario y la constitución de derechos sobre el dominio público de la Ciudad. Consideró que no es inexacto afirmar que la ley 4888 consagra un permiso de uso de las calles a favor del concesionario, extremo que también encuadra dentro de los supuestos en los que resulta exigible el procedimiento de doble lectura.

A renglón seguido, puntualizó que al modificarse la gratuidad del estacionamiento en numerosas calles se había consagrado una excepción a un régimen general. A partir de tal premisa, adujo que también por ello resultaba exigible el

procedimiento de doble lectura en función de lo establecido en el inciso 6 del artículo 89 de la CCABA.

Finalmente, aclaró que la norma constitucional impone que celebre el procedimiento de doble lectura frente a todo supuesto de concesión sobre bienes del dominio público de la Ciudad, circunstancia que impide distinguir entre concesión de uso de bienes del dominio público o concesión de servicio público a los efectos de limitar el alcance del precepto. Sostuvo, en definitiva, que en ambos casos debe seguirse el procedimiento de doble lectura.

I.8. A fs. 128/129, se ordenó la difusión del presente proceso atento a que reviste el carácter de amparo colectivo. A tal efecto, se ordenó la publicación de edictos en el Boletín Oficial de la Ciudad y en un diario de mayor circulación de esta Ciudad (medidas cumplidas a fs. 183/186, fs. 207 y a fs. 190, respectivamente) y oficio a las Comunas de esta Ciudad a fin de que mediante una circular difundan los datos de la presente (medidas cumplidas a fs. 162/165, 167/176, 178/182, 191/206, 210/217, 218/219, 220/237). Asimismo, se dispuso la suspensión de las presentes hasta tanto se cumplan y acrediten tales medidas.

A fs. 242, encontrándose cumplidas las medidas ordenadas, se levantó la suspensión dispuesta, lo que fue notificado a las partes a fs. 243/244.

A fs. 247, se difirió el tratamiento de la excepción de falta de legitimación.

A fs. 263, la actora, con fecha 23/05/2016, solicitó, atento al estado de autos, se dictara sentencia.

A fs. 264, previo a proveer lo solicitado, se ordenó el libramiento de oficio a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, a efectos de que dicho organismo informara si se había presentado algún nuevo proyecto o propuesta de modificación en relación a la ley 4888, relacionado con el llamado a licitación pública para la prestación del servicio público de estacionamiento.

A fs. 297/298, se acreditó el diligenciamiento del oficio dirigido a la Legislatura de esta Ciudad.

A fs. 306/308, la Legislatura contestó el requerimiento efectuado por el Tribunal.

A fs. 309, se ordenó reservar la documental acompañada al oficio, se tuvo presente la respuesta y se la hizo saber a las partes.

I.9. A fs. 348, se dispuso la suspensión de estos autos hasta tanto se encontraran en el mismo estado procesal los autos Expte. n° A2248/2017-0 "*Desplats Gustavo María c/GCBA s/amparo*". Tal suspensión fue consentida por las partes (cfr. fs. 352).

Una vez alcanzado, en ambas causas, el mismo estado procesal, a fs. 353, se ordenó el levantamiento de la suspensión dispuesta, lo que así fue notificado.

Cumplido ello, a fs. 357, se dispuso la intervención del Ministerio Público Fiscal en forma conjunta en ambas causas.

A fs. 360/360 vta., el Sr. Fiscal se remitió al dictamen ya emitido, mantuvo el planteo de falta de legitimación de la actora y el de ausencia de causa.

Asimismo, señaló que la actora debió acudir a la acción prevista en el artículo 113 inciso 2 de la CCABA.

Finalmente, entendió que la pretensión dirigida a que se declarara la inconstitucionalidad de la norma debía ser rechazada.

A fs. 365, obra copia certificada de la resolución mediante la cual se dispuso el dictado de una sentencia única, la que fue notificada a fs. 367/368.

A fs. 370, pasaron los autos a dictar sentencia.

II. Una vez efectuado el relato de lo acontecido en autos Expte. n° A10418/2014-0 "Martín Fernanda Leonor c/GCBA s/amparo", corresponde detenerse ahora en lo ocurrido en autos Expte. n° A2248/2017-0 "Desplats Gustavo María c/GCBA s/amparo".

II.1. A fs. 1/14, se presentó Gustavo María Desplats, con el patrocinio letrado del Dr. Jonathan Baldiviezo y promovió acción de amparo contra el GCBA con el objeto de que se declarara la nulidad e inconstitucionalidad de la ley 5728 por no respetar las mayorías exigidas por el artículo 82 incisos 4 y 5, ni el procedimiento de doble lectura establecido en el artículo 89, incisos 1, 4 y 5, con las consecuencias que surgen del artículo 90 de la CCABA.

Expresó que la referida norma fue aprobada por mayoría absoluta (33 votos positivos) y en simple lectura. Adujo, sin embargo, que debió ser aprobada por mayoría de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura (40 votos) y con procedimiento de doble lectura.

Explicó que, con fecha 01/XII/2016, fue sancionada por la Legislatura de esta Ciudad la ley 5728, promulgada por el decreto 15/GCBA/2017 de fecha 9/I/2017 y publicada en el BOCBA 5048 el día 16/I/2017.

En relación al objeto de la norma referida, destacó que en su artículo 2, sustituyó el texto del artículo 1 de la ley 4003, asignando al Poder Ejecutivo la atribución de poder llamar a licitación pública nacional para la Concesión de la Prestación de los distintos Servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado, a la vez que dispuso sus condiciones.

Agregó que el artículo 5 de la ley 5728 aprobó el Anexo II donde se encuentran los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y Especificaciones Técnicas para la Licitación Pública Nacional para otorgar, bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en esta Ciudad.

Puntualizó que el plazo de concesión es de diez años según lo establecido por el artículo 2, inciso g), de la ley y por el artículo 5 del Anexo II de la citada norma.

Luego, explicó que el artículo 5 del Anexo III refiere a los bienes existentes, de los cuales se hará cargo el concesionario, entre los que incluye a los predios a acondicionar para el acarreo de vehículos. Aclaró que en el Anexo IV figuran los predios de propiedad de la Ciudad que funcionarán como Playas de Acarreo y que se otorgarán en concesión a las futuras concesionarias.

Por otro lado, destacó que del resultado de la votación de esta norma, sobre 54 votos emitidos, 33 fueron positivos, 21 negativos y no hubo abstenciones.

Señaló que la ley 5728 fue aprobada por mayoría absoluta y en simple lectura.

Luego de efectuar dicha reseña, expuso las razones que a su criterio justifican la declaración de inconstitucionalidad de la norma que pretende.

Adujo que la ley no se aprobó mediante el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad. En ese sentido, afirmó que dicho procedimiento resulta exigible, en primer lugar, en supuestos que impliquen actos de disposición sobre bienes inmuebles del dominio público de la Ciudad y/o la concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad (en el caso, los predios de la Ciudad a acondicionar para las playas de acarreo). En segundo lugar, señaló que dicho procedimiento también se impone en supuestos que importen la modificación del Código de Planeamiento Urbano. En lo que respecta a esta última cuestión, explicó que para modificar usos y obras permitidos en un distrito Urbanización Parque (en adelante, UP) también debe seguirse tal procedimiento. A tal efecto, resaltó que uno de los predios a otorgar a la futura concesionaria es aquel llamado Predio Estación Parque Chacarita que se encuentra zonificado como UP por el Código de Planeamiento Urbano.

En ese sentido, destacó que el artículo 5.4.10 del código referido establece que dicho distrito corresponde a zonas destinadas a espacios verdes o parquizados de uso público y que allí no se permiten usos y obras que alteren su carácter.

Concluyó que transformar parte de un inmueble que tiene que ser espacio verde público en una playa cementada para acarreo de automóviles implica alterar su carácter y destino.

Luego, argumentó que la referida ley debió ser además aprobada por una mayoría de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura (es decir, 40 votos). Ello, por cuanto entendió que la norma comprende casos de disposición de bienes inmuebles de la Ciudad y/o supuestos de concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad por más de cinco años (conf. artículo 82, incisos 4 y 5, CCABA).

En lo que a este último punto respecta, entendió que otorgar derechos de uso por diez años sobre predios que pertenecen al dominio público de la Ciudad, constituye un acto de disposición de bienes inmuebles (los identificó a fs. 4/4 vta.). Adujo que, sin embargo, la ley se aprobó con solo 33 votos positivos.

Agregó que cuando una parte de un proyecto de ley exige aprobación con mayoría especial, tal exigencia alcanza a todo el proyecto de ley cuando se realiza la votación en general. Dijo, también, que cuando se realiza la votación en particular se exige la mayoría necesaria para el artículo o capítulo que se trate. Señaló que ello surge de los artículos 217 y 218 del Reglamento Interno de la Legislatura porteña.

En ese entendimiento, sostuvo que al constituir derechos sobre bienes inmuebles de dominio público (los predios de la Ciudad destinados a playa de acarreo), el proyecto de ley debió aprobarse en general con la mayoría de los dos tercios de los miembros de la Legislatura.

Asimismo, fundó la inconstitucionalidad alegada en la violación al procedimiento de doble lectura, cuya sanción establece el artículo 90 de la CCABA.

Puntualizó que diversos legisladores señalaron, en la Sesión Ordinaria 36, que la ley 5728 debía seguir el procedimiento de doble lectura por encontrarse comprendida en los supuestos previstos por los incisos 4 y 5 del artículo 89 e incisos 4 y 5 del artículo 82 de la CCABA.

En virtud de todo lo expuesto, afirmó que se vulneró su derecho a participar en asuntos públicos y a ejercer la democracia participativa, de acuerdo a lo previsto en los artículos 1 y 11 de la CCABA, como así también en el artículo 21 de la Declaración de Derechos Humanos; en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Finalmente, en lo que respecta a su legitimación, afirmó que en su calidad de habitante de esta Ciudad se encuentra legitimado para interponer la presente acción de amparo colectivo en defensa de la legalidad constitucional.

A tal efecto, entendió que esta situación se encuentra receptada en la Constitución de la Ciudad cuando organiza sus instituciones como democracia participativa. Adujo que ello supone otorgar un derecho de contralor a los habitantes sobre la legalidad institucional y constitucional a través de los mecanismos establecidos por la propia Constitución.

Luego, destacó que el presente amparo versa sobre derechos colectivos referentes a intereses individuales homogéneos. Recordó las condiciones que deben cumplirse en el ejercicio de este tipo de acciones (cfr. fs. 10/11 vta.). En ese sentido, concluyó que la homogeneidad fáctica y normativa se configura por la aprobación de la ley 5728 sin cumplir con el procedimiento constitucional de aprobación de leyes en esta Ciudad. Sostuvo que las pretensiones están concentradas en los efectos comunes y no en lo que cada individuo pueda peticionar al solicitar la declaración de nulidad e inconstitucionalidad de la ley 5728. Por otro lado, consideró que el grupo afectado se encuentra claramente identificado, y está integrado por cada uno de los habitantes de la Ciudad que tiene derecho a participar de las audiencias públicas en el marco del procedimiento de doble lectura en la Legislatura. En cuanto a la idoneidad para asumir la representación del colectivo, entendió configurado tal requisito en lo normado en el artículo 14 de la CCABA, que permite a cualquier habitante interponer acción de amparo en defensa de derechos colectivos.

Finalmente, se refirió a la procedencia de la vía intentada (cfr. fs. 11 vta./12 vta.). Al respecto, entendió que la celeridad de la protección de los bienes colectivos cuya defensa se pretende, determina que la vía del amparo resulte ser la más idónea para las resoluciones de las cuestiones aquí debatidas. Asimismo, destacó que la presente causa no posee complejidad normativa ni fáctica.

En el contexto reseñado, solicitó el dictado de una medida cautelar que ordenara al GCBA suspender la vigencia y los efectos de la ley 5728, hasta tanto se dictara sentencia.

Por último, ofreció prueba e hizo reserva de la cuestión federal.

II.2. A fs. 16, la Secretaría General de la Cámara de Apelaciones del Fuero anotó el presente proceso en el Registro de Procesos Colectivos.

A fs. 17/41, el actor acompañó la prueba documental.

A fs. 45, se ordenó correr traslado al GCBA, por el término de dos (2) días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la ley 2145.

Asimismo, previo a resolver la medida cautelar solicitada, se dispuso librar un oficio por Secretaría a la Legislatura de esta Ciudad con el fin de que informara con qué mayoría había sido aprobada (mayoría absoluta o dos tercios del total de los legisladores)

la ley 5728. En particular, debía informar si se había llevado a cabo el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89 de la CCABA y se requirió copia certificada de las versiones taquigráficas labradas en dicha oportunidad. Asimismo, se ordenó librar otro oficio por Secretaría al GCBA a fin de que informara si se había convocado a algún procedimiento de licitación pública para la concesión de la prestación de los distintos servicios relacionados con el sistema de estacionamiento regulado, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la ley 5728 y, en su caso, acompañara copia certificada de las actuaciones administrativas.

A fs. 46/47, se diligenciaron los oficios antes mencionados y, a fs. 48, se libró la cédula notificando el traslado al GCBA.

A fs. 49/51, la Legislatura respondió el requerimiento efectuado. Informó que, tanto en general como en particular, el resultado de la votación fue el siguiente: 33 votos afirmativos y 21 votos negativos. Asimismo, acompañó la versión taquigráfica de la sesión ordinaria 36 y el informe producido por el área parlamentaria sobre la referida ley.

II.3. A fs. 52/68, se presentó el GCBA, representado por el Dr. Nicolás Jorge Caballero, con el patrocinio letrado de la Dra. Liliana Araldi y contestó el traslado que le fuera conferido, solicitando el rechazo de la medida cautelar.

Afirmó, en primer lugar, que el actor había cometido un error en la elección de la vía procesal mediante la cual pretende lograr la declaración de inconstitucionalidad de la ley 5728. Adujo que para impugnar la constitucionalidad de una norma en abstracto, el carril adecuado era la acción declarativa de inconstitucionalidad prevista en el artículo 113 de la CCABA, cuyo procedimiento se encuentra regulado en los artículos 17 y siguientes de la ley 402. Advirtió que en el marco del trámite elegido, no existe caso o controversia.

En segundo lugar, sostuvo que el actor no había demostrado que el amparo fuera el medio judicial más apropiado para discutir su pretensión. Señaló que tampoco acreditó el actor que el empleo del proceso de conocimiento previsto en el CCAYT provocara afectación alguna a su derecho a una tutela judicial efectiva.

Agregó, bajo esa línea de razonamiento, que no se individualizó acto, conducta u omisión que le fuera atribuible y que pudiera ser reprochada por su arbitrariedad o ilegalidad manifiesta. Sostuvo que no se logra comprender cuál es el derecho subjetivo que el actor encuentra lesionado.

Asimismo, y atento a lo requerido por el Tribunal, aseguró que no había afectado hasta ese entonces el llamado a licitación autorizado por la ley 5728 (cfr. fs. 54, nota NO-2017-10955536-DGABC, de fecha 12/V/2017).

En tercer lugar, sostuvo que el actor carece de legitimación activa y ello determina la ausencia de caso. En ese sentido, adujo que el actor no había acreditado la afectación a derechos o intereses colectivos ni había demostrado afectación de un interés particular.

En virtud de ello, solicitó el rechazo *in limine* de la acción intentada.

Sostuvo que no obstante que el actor se presentó invocando su calidad de habitante, no demostró una afectación que se vincule a tal condición.

En cuarto lugar, contestó el traslado conferido en virtud de lo dispuesto por el artículo 15 de la ley 2145.

Finalmente, acompañó las notas NO-2017-10955536-DGABC- y NO-2017-11021514-SECTRANS.

II.4. A fs. 69, se corrió traslado al actor de la documental acompañada y de lo informado a fs. 49/51, como así también de la defensa de falta de legitimación, de la solicitud de rechazo in limine de la acción y de la documental presentada por el GCBA.

A fs. 70/85, el GCBA acompañó el informe n° IF-2017-11022904-SECTRANS, a efectos de dar cumplimiento con el requerimiento efectuado por el Tribunal.

A fs. 86, se hizo saber lo informado al actor.

A fs. 87/90, el actor contestó el traslado conferido a fs. 69.

En lo que respecta a la falta de legitimación denunciada por la demandada, sostuvo que la falta de cumplimiento del procedimiento constitucional establecido para la aprobación de las leyes impidió a los ciudadanos participar en su discusión a través de una audiencia pública. Afirmó que esta violación a la democracia participativa importaba una lesión a un derecho colectivo, que tiene por objeto proteger intereses individuales homogéneos.

Respecto a la defensa articulada por el GCBA relativa a que no había demostrado cómo la licitación pública habría afectado su derecho, adujo que la pretensión articulada se focaliza en que la Legislatura no cumplió con un procedimiento constitucional que constituye la operativización concreta de la democracia participativa.

II.5. A fs. 93/110, se resolvieron los planteos previos introducidos por el GCBA, rechazándose la pretensión de que la acción fuera rechazada *in limine* y la dirigida a que se declarara la falta de legitimación del actor.

En idéntica oportunidad, se hizo parcialmente lugar a la medida cautelar solicitada. En consecuencia, se ordenó la suspensión, por el plazo de tres meses, de la cláusula transitoria II de la ley 5728, en cuanto autorizaba llevar adelante el proceso de selección del contratista para la Concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado.

Finalmente, atento a la naturaleza de los derechos comprometidos, se ordenaron las medidas de publicidad pertinentes, a saber: a) Publicación por el término de quince días en la página *web* y mediante los medios de difusión de los que dispone el Departamento de Difusión Judicial del Consejo de la Magistratura de la Ciudad (lo que fue cumplido a fs. 135/136) y b) publicación en los servicios de comunicación audiovisual de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las señales de noticias nacionales con cobertura en esta Ciudad, por el plazo de tres días corridos, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 de la ley 26.522 y concordantes. A tal efecto, se libró un oficio por Secretaría a la Presidencia de la Nación- Secretaría de Comunicación Pública- Dirección de Legales- a fin de que por su intermedio se publicara la información correspondiente (conforme surge a fs. 137 y fs. 146/147 y fs. 149/150, se dio cumplimiento a la publicación ordenada).

A fs. 110 y fs. 111/111 vta., quedaron la parte actora y demandada, respectivamente, notificadas de lo dispuesto a fs. 93/110.

A fs. 112/130, el GCBA apeló la medida cautelar dictada en autos. A tal efecto, se ordenó, a fs. 143, la formación del correspondiente incidente, lo que fue cumplido a fs. 145.

A fs. 156/156 vta., obra glosada la cédula dirigida al GCBA mediante la cual se le notifica el traslado de demanda y el planteo de inconstitucionalidad efectuado en el escrito de inicio.

II.6. A fs. 161/165, el GCBA contestó el traslado conferido respecto del planteo de inconstitucionalidad.

A fs. 179/191, el GCBA contestó el traslado de la demanda, solicitando su rechazo. En primer lugar, recordó que, en forma previa al dictado de la medida cautelar, había cuestionado la vía elegida y planteado la falta de legitimación activa y la ausencia de caso. En consecuencia, reiteró tales defensas, anteriormente esgrimidas a fs. 58/62 vta. y que fueron detalladas en los párrafos precedentes.

Subsidiariamente, se pronunció sobre el fondo de la pretensión. En primer lugar, negó que la ley 5728 hubiera debido ser aprobada por mayoría de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura y cumpliendo el procedimiento de doble lectura. Por otro lado, negó que el caso se encuentre regido por el artículo 82, incisos 4 y 5, y artículo 89, incisos 1, 4 y 5, de la CCABA. En particular, negó que la ley constituya derechos en cabeza de los futuros concesionarios sobre inmuebles de dominio público de la ciudad y que se haya modificado el Código de Planeamiento Urbano.

En segundo lugar, expuso las razones en las que fundaba que la mayoría y el procedimiento adoptados para sancionar la ley 5728 resultaban ajustados a la Constitución local.

Señaló que la ley 5728 no tiene por objeto regular una concesión sobre un inmueble de dominio público, razón por la cual no resultaba exigible la mayoría de los dos tercios del total de los miembros para su aprobación.

Adujo que la cuestionada ley no importa ejercicio de acto alguno de disposición sobre inmuebles del dominio público, sino una mera concesión de servicio público. En consecuencia, entendió que no resultaba exigible recurrir al procedimiento de doble lectura.

Aclaró que el futuro concesionario no se apropiará de la vía pública sino que serán los automovilistas que estacionen en ella los que la utilizarán. Adujo que los concesionarios se limitarán a ejercer el contralor, en virtud de la delegación que les efectúa el GCBA, a cambio de un canon. Sostuvo que la concesión de servicio público no se encuentra comprendida entre los supuestos para los que el texto constitucional impone llevar adelante el procedimiento de doble lectura.

Explicó que los pliegos licitatorios fueron aprobados por ley 5728 para otorgar, bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público, servicios relacionados con el estacionamiento regulado. Afirmó que el GCBA, titular de dicho servicio público, ejercerá el control mediante sus agentes de tránsito y adoptará todas las medidas necesarias que garanticen su adecuada prestación.

En ese contexto, destacó que el GCBA, como titular del servicio público, pone a disposición determinados predios, para destino de vehículos acarreados, a quienes resulten concesionarios del servicio. Destacó que tal puesta a disposición es al único efecto de que los concesionarios puedan llevar a cabo su cometido y cumplan con el servicio de acarreo. Informó que a esos predios ingresarán los vehículos cuya remoción sea ordenada por un agente de tránsito.

Fundó su posición en una cláusula de la norma cuestionada (artículo 1, punto d, de la ley 4.003, modificado por el artículo 2 de la ley 5728). Mencionó también que el Pliego de Especificaciones Técnicas incorpora precisiones en tal sentido (artículo artículo 3.9.2 del Anexo IV -Pliego de Especificaciones Técnicas- de la ley 5728).

Sostuvo que la entrega de las playas de acarreo no constituye concesión, permiso u otorgamiento de derecho alguno sobre un inmueble del dominio público, ni concreta un supuesto de disposición de inmuebles de dominio público. Aclaró que los predios continúan siendo de titularidad del GCBA a lo largo de toda la concesión.

Luego, brindó las razones a partir de las cuales entendía que la ley no había modificado el Código de Planeamiento Urbano, razón por la cual no resultaba por ese motivo exigible el procedimiento de doble lectura.

Recordó que el actor sostuvo que respecto a los predios pertenecientes a la zona 2 de la licitación, zonificados como UP (Urbanización Parque), debió seguirse el procedimiento de doble lectura. Destacó que la denominación UP no se aplica necesariamente a inmuebles afectados en forma directa a parque, plaza, plazoleta o paseo público. Entendió que se trata de: *“1) un distrito de zonificación más (Distrito Urbanización Parque –UP); 2) un distrito donde los usos del suelo urbanos resultan permitidos (Distrito Urbanización Parque – UP); 3) un distrito donde pueden emplazarse y construirse edificios (Distrito Urbanización Parque – UP) y 4) un distrito donde el entorno de usos y edificios debe ser predominantemente verde con jardines y parques de uso público (Distrito Urbanización Parque – UP)”* (cfr. fs. 187 vta.).

Explicó que, según surge de las normas del Código de Planeamiento Urbano, la tipificación de UP como distrito útil no limitado a un parque, plaza, plazoleta o paseo público, se refleja: *“a) en su carácter donde se habla de “zona”, espacios verdes” y “espacios parqueizados de uso público”; b) en su distribución en el territorio de la ciudad a través del “plano de zonificación” y su “atlas de planchetas” y c) en las disposiciones particulares al establecer que se pueden autorizar obras”* (cfr. fs. 188).

Destacó, en consecuencia, que la palabra *“urbanización”* implica por sí misma la posibilidad de desarrollar usos del suelo urbanos.

En cuanto a la precisión de que cabe asignar a los términos técnicos recordó lo normado por el artículo 1.2.1 del Código de Planeamiento Urbano y concluyó que, al no existir en el código citado una definición legal del término urbanizar ni urbanización, el intérprete debe atenerse al significado que poseen en el lenguaje común.

Puntualizó también que, en el referido Código, la palabra urbanización también se emplea en el sentido de permitir el desarrollo de usos del suelo urbano.

Sostuvo así que el uso que se encontraba habilitado en el proyecto no contradice su naturaleza de Distrito UP. Señaló que dicho uso fue diseñado en forma exclusiva con fines de utilidad pública y no altera el carácter de los espacios verdes o parqueizados de uso público.

Afirmó que los predios destinados a playas de acarreo, ubicados en Estación Parque Chacarita y Couture, son en la actualidad sectores asfaltados y utilizados ya con idéntico propósito. En ese contexto, destacó que en ninguno de los dos casos se afectan espacios verdes ubicados en las proximidades de los predios, a los que identificó como Parque Los Andes y Plaza de las Naciones Unidas. Adujo que, por el contrario, las playas de

acarreo se ubicarán en los mismos predios en los que hoy se ubican, delimitados y diferenciados del espacio verde (con construcción de asfalto). Para acreditar tales dichos, adjuntó fotografías de los sectores involucrados.

A continuación, analizó la situación particular de cada uno de los predios. En el caso del predio Couture, adujo que el artículo 7 de la ley 4923 autorizó el uso de estacionamiento en un sector de la manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19, con el fin de satisfacer los requisitos establecidos por la ley 4888, Anexo B del Anexo IV. Asimismo, manifestó que los pliegos aprobados por la ley 5728, en su Anexo B del Anexo IV, contienen los mismos predios que estaban especificados en la ley 4888 para la zona 2. Agregó que, en la actualidad, el espacio identificado funciona como predio de acarreo.

Respecto al predio Estación Parque Chacarita, destacó que mediante ordenanza 36107/MCBA/80 se adjudicó allí la construcción, explotación y mantenimiento de una playa de estacionamiento. En ese sentido, señaló nuevamente que los predios UP no son incompatibles con la construcción de un estacionamiento, tal como refiere el artículo 5.4.10 del Código de Planeamiento Urbano en su punto 3, al disponer: *“en estos distritos el Gobierno de la Ciudad podrá autorizar obras de exclusiva utilidad pública que complementen y no alteren el carácter de los mismos.”* En consonancia con ello, puntualizó que no caben dudas sobre la utilidad pública que trae aparejada una playa de acarreo para el ordenamiento del tránsito en la ciudad.

Finalmente, adujo otras razones a partir de las cuales interpretaba que no resultaba exigible recurrir al procedimiento de doble lectura para aprobar la ley 5728. Señaló en ese sentido que dicha ley se encuentra íntimamente relacionada con la ley 4.003 y con la ley 4888. En ese sentido, resaltó que la primera de ellas se aprobó por mayoría simple, razón por la cual no existía razón alguna para sostener que ahora resultaba aplicable un principio diverso.

En particular, mencionó que la ley 4.003 fue aprobada por 30 votos positivos; la ley 4888 con 38 votos positivos y 19 negativos; y la ley 5728 con 33 votos positivos y 21 votos negativos.

Destacó que la ley cuestionada no pretende concretar la concesión de un bien de dominio público sino de la concesión de un servicio público. En ese sentido, transcribió la opinión de algunos legisladores en el debate parlamentario suscitado con motivo de las leyes 4.003 y 5728. En ese contexto, recordó el pronunciamiento emitido por la Sala I de la Cámara de Apelaciones del Fuero en la causa *“Martín Fernanda Leonor c/ GCBA SOBRE incidente de apelación”*, EXPTE. A10418-2014/ 1.

Por último, ofreció prueba y efectuó reserva de cuestión constitucional y caso federal.

II.7. A fs. 200/201, se abrió la causa a prueba. A tal efecto, se dispusieron diversas medidas para mejor proveer, en los términos del artículo 29 del CCAyT. Entre ellas, en relación al Predio Couture, se dispuso librar un oficio al GCBA – Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte - Subsecretaría de Registros, Interpretación y Catastro- a efectos que informara: **a)** qué parcelas (consignando número de manzana, sección y circunscripción) integraban la zona UP delimitada por las calles Quiroga, Libres del Sur y Eduardo Couture; **b)** si la Manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19, integraba la referida zona UP; **c)** en caso afirmativo, si coincidía dicho sector con la superficie total de

la zona UP delimitada por las calles antes mencionadas; y **d)** si algún sector de la manzana 178 A había sido otorgado para uso de estacionamiento y, en su caso, especificara la superficie. En particular, se requirió acompañar copia certificada de la documentación que avalara lo informado.

Asimismo, en relación al predio Estación Parque Chacarita, se ordenó librar un oficio al GCBA – Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología - Dirección General Administración de Bienes y Concesiones- a fin que informara: **a)** si el denominado predio Estación Parque Chacarita se encontraba en la actualidad afectado a algún tipo de concesión u otra modalidad contractual (como en su oportunidad había sido adjudicada la construcción, explotación y mantenimiento, por el sistema de concesión de obra pública, de una playa de estacionamiento a nivel denominada “Estación Parque Chacarita” mediante ordenanza 36107/80); **b)** en caso afirmativo, cuál era el objeto de la relación contractual, qué servicios deberían prestarse allí y específicamente cuál era la superficie otorgada, acompañando los pliegos que determinen la superficie que lo ocupaba y la documentación correspondiente o; **c)** en caso negativo, si existía allí un espacio de estacionamiento de acceso público, en este caso, también debía especificarse la superficie que lo ocupaba y la documentación y/o normativa que así lo avalaba.

Finalmente, se ordenó librar un oficio al GCBA – Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología - Dirección General Administración de Bienes y Concesiones- a fin que informara si se había convocado a algún proceso de licitación pública para la concesión de la prestación de los distintos servicios relacionados con el sistema de estacionamiento regulado, prevista en el artículo 2 de la ley 5728 y, en su caso, se acompañara copia certificada de las actuaciones administrativas.

Dichas medidas fueron notificadas a las partes tal como se desprende de fs. 208/208 vta. y 209/209 vta.

II.8. A fs. 203, el GCBA solicitó se fijara una audiencia a fin de que la Secretaría de Transporte brindara las explicaciones sobre los eventuales pasos que daría la Administración sobre el proyecto cuestionado en estos actuados. La audiencia fue ordenada y convocada, a fs. 204, para el día 29 de diciembre de 2017. Atento a la incomparecencia del actor, se designó una nueva audiencia, a fs. 332, para el día 2 de febrero del corriente año.

Asimismo, en esa misma oportunidad el GCBA acompañó copia certificada del EE 28827698/SECTTRANS/2017 (la que luce glosada a fs. 213/331), de lo cual, a fs. 332, se ordenó traslado al actor. El traslado fue cumplido, a fs. 335, y contestado, a fs. 345.

A fs. 335, el actor nombró un nuevo letrado patrocinante, Dr. Alfredo Carlos Beizuhn.

A fs. 340, se celebró la audiencia designada a fs. 332. Allí, el GCBA, en forma unilateral, se comprometió a no dictar ningún acto definitivo en el procedimiento administrativo de selección del contratista hasta que se dictara sentencia definitiva en los presentes actuados. Con posterioridad, se celebraron nuevas audiencias, aunque su análisis excede el alcance de la presente.

A fs. 328/329 y a fs. 341/342, fueron cumplidas las medidas de prueba dispuestas a fs. 200/201.

A fs. 344, se ordenó correr traslado al actor de la documental acompañada a fs. 341/342 y del cd reservado en Secretaría.

A fs. 347/348, el actor contestó el traslado conferido. Respecto al predio Couture, recordó que la ley 4923 autorizó el uso de estacionamiento en un sector de la manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19, con el fin exclusivo de satisfacer los requisitos establecidos por la ley 4888 para el anexo B del Anexo IV. En particular, reconoció que dicha norma fue aprobada siguiendo el procedimiento de doble lectura y con un mínimo de 40 votos en cada una de las lecturas realizadas.

Sostuvo que otra es la situación del predio Estación Parque Chacarita. Sobre el particular, mencionó que el Código de Planeamiento Urbano, ley 449, en su artículo 5.2.1.1 prevé que la incorporación de usos no consignados en el cuadro de usos 5.2.1 deberá tener la aprobación legislativa correspondiente, previo dictamen favorable del Consejo y que cualquier modificación, supresión o incorporación de actividades previstas en el nomenclador de habilitación de las correlaciones establecidas en el cuadro de usos 5.2.1 a) y 5.2.1 b) de ese código, sólo podría ser efectuada cumpliendo con el procedimiento previsto en el artículo 89 de la CCABA. Finalmente, destacó lo que se entiende por distritos urbanización parque de acuerdo al artículo 5.4.10 del código antes referido.

A fs. 356, la parte actora acompañó un CD a los fines de presentar un listado de espacios verdes públicos (lo que se hizo saber a fs. 357), el que había hecho referencia a fs. 347/348.

A fs. 359/378, el actor acompañó la última actualización disponible de espacios verdes catastrales de esta Ciudad, que data de diciembre de 2017, en el que afirmó se encontraba el predio de acarreo Estación Parque Chacarita. Asimismo, adjuntó la vista aérea del predio en cuestión del año 1978, la vista satelital de los años 2004 y 2009 y la vista de *Google Earth* del corriente año.

A fs. 379, el actor sustituyó al Dr. Beizuhn como letrado patrocinante por el Dr. Adolfo Raúl Paz.

A fs. 380, se ordenó traslado al GCBA de la presentación de fs. 359/378, el que fue contestado a fs. 388/389. En esa ocasión, el GCBA desconoció la documental acompañada por la contraria, reiteró las manifestaciones vertidas al momento de contestar demanda respecto del concepto de Distrito UP y aclaró que ni en el Predio Couture ni en el Predio Estación Parque Chacarita se afectan los espacios verdes ubicados en sus proximidades, ya que ambas playas de acarreo se ubicarían en los espacios que hoy ocupan.

A fs. 384, el GCBA solicitó se dicte sentencia y reiteró el compromiso de no dictar acto definitivo en el procedimiento licitatorio hasta que exista sentencia definitiva y firme en los presentes actuados.

A fs. 394/401, el actor denunció como hecho nuevo la presentación por el GCBA de un proyecto de ley que modificaría la ley 5728, que lleva el número 3296-J-2017 en la Legislatura de esta Ciudad. Explicó que el mencionado proyecto se encuentra en espera de tratamiento, previo arribo del informe técnico correspondiente. A tal efecto, acompañó a fs. 397/400 copia del proyecto referido y de su elevación.

Asimismo, adjuntó comparación entre el proyecto identificado y la ley 5728. Ello, a fin de demostrar que la postura adoptada en el primero importa un reconocimiento a la posición que esbozara en el escrito de inicio.

A fs. 402, se ordenó correr traslado al GCBA y se le requirió que formulara las aclaraciones que estimase corresponder.

En ese sentido, se precisó que, de conformidad con las piezas obrantes a fs. 397/400, el proyecto de ley había sido elevado a la Legislatura el día 23/II/2018 mientras que el GCBA había solicitado se dictara sentencia en estos obrados con fecha 6/III/2018.

Cumplido el pertinente traslado, el GCBA lo contestó a fs. 406/411. En esa oportunidad, manifestó que el proyecto de ley al que había hecho alusión el actor había sido remitido al Poder Ejecutivo sin haber tenido giro a Comisión y que en la actualidad carece de estado parlamentario. Señaló que ello surgía del informe efectuado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Legislatura, mediante nota 337-DGAJ/2018, que acompañó en original, a fs. 406/410.

En la nota mencionada, el Secretario Parlamentario de la Legislatura puso en conocimiento que el Expediente 3296-J-2017 había ingresado al Poder Legislativo el día 26 de febrero del corriente año y había sido remitido, según lo solicitado por la Secretaría de Transporte –dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte–, al Poder Ejecutivo ese mismo día, aclarando que no había recibido giro a Comisión y se encontraba sin estado parlamentario.

A fs. 412, se dispuso correr traslado al actor de la presentación efectuada por la contraria.

A fs. 416/423, el actor, con fecha 19 de marzo del corriente año, contestó el traslado conferido. Al respecto, concretamente, explicó que el mensaje expresa la intención de realizar varias modificaciones a la ley 5728, con el objeto de eliminar de ella toda referencia a la constitución de derechos en cabeza del futuro concesionario sobre las playas de acarreo. Asimismo, agregó que autoriza el uso de playa de acarreo en el predio zonificado como Urbanización Parque (UP), ubicado sobre la Avenida Guzmán entre la Avenida Corrientes y la Avenida Jorge Newbery.

En otro orden de ideas, denunció otro hecho nuevo. Al respecto, manifestó que, en los últimos días, voceros del Poder Ejecutivo, a través de diferentes medios de comunicación, expresaron públicamente su certeza sobre la implementación del Sistema de Estacionamiento Regulado a partir del segundo semestre de este año. Adujo que ello surgía de las notas periodísticas (de fecha 14 y 16 de ese marzo del corriente año) que acompañó a fs. 416/420. En ese sentido, puntualizó que tal conducta contradice el compromiso asumido por la demandada en la audiencia llevada a cabo el día 02/II/2018 y ratificado con posterioridad.

Señaló que el Secretario de Transporte, tanto en un programa emitido por la televisión como en una nota periodística originada en idéntico medio (con fechas 9 y 10 de marzo del corriente año, respectivamente), había expresado que estaban trabajando para implementar el estacionamiento inteligente a partir de septiembre/octubre de este año.

A fs. 424, se ordenó correr traslado al GCBA del hecho nuevo denunciado y de la documental acompañada, como así también de las manifestaciones vertidas en el último párrafo del escrito del actor.

A fs. 428/428 vta., el GCBA contestó el traslado conferido.

A fs. 434/439, se admitieron los hechos nuevos denunciados por la parte actora, lo que fue notificado a las partes a fs. 440/441.

A fs. 442, el actor requirió que se resuelva el fondo de la cuestión.

A fs. 445, se ordenó se certifique la prueba producida en autos.

A fs. 446/446 vta., obra la certificación de prueba, de la que se desprende que no existían a ese momento medidas de prueba pendientes de producción.

II.9. A fs. 447, en atención a lo dispuesto a fs. 43 de estos actuados y al levantamiento de la suspensión del trámite ordenado en los autos Expte. A10418/2014-0 "*Martín Fernanda Leonor c/GCBA s/amparo*", se ordenó correr vista al Ministerio Público Fiscal –en forma conjunta ambas causas- una vez cumplidas las notificaciones dispuestas en el expediente recién mencionado.

A fs. 449, encontrándose cumplidas las notificaciones dispuestas en los autos Expte. A10418/2014-0 "*Martín Fernanda Leonor c/GCBA s/amparo*", se ordenó cumplir con la vista al Ministerio Público Fiscal.

A fs. 460/461, el Sr. Fiscal interino emitió dictamen. Sostuvo que la presente acción no se consolidó como causa judicial. Consideró que el actor no se encuentra legitimado para promoverla, tal como lo había afirmado en su dictamen en los autos "*Martín Leonor.*" Señaló que, a su criterio, la vía adecuada para tramitar la pretensión era la acción declarativa de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Superior de Justicia.

Agregó que el actor debió haber conformado la clase del colectivo de usuarios que se verían afectados por la ley, pero que en ningún momento conformó ni acreditó haber sido usuario.

Finalmente, sostuvo que la pretensión dirigida a que se declare la inconstitucionalidad de la ley debía ser rechazada con fundamento en los argumentos vertidos por la Sala I de la Cámara del Fuero en el incidente Expte. A10418/2014-1 "*Martín Fernanda Leonor c/GCBA s/incidente de apelación*".

A fs. 464, dada la vinculación existente entre ambos procesos colectivos, atento a que sus pretensiones coinciden parcialmente, se dispuso que la cuestión debatida fuera resuelta a través del dictado de una única sentencia, quedando las partes notificadas de ello a fs. 466/467.

A fs. 469, pasaron los autos a dictar sentencia.

Y CONSIDERANDO:

I. Corresponde recordar que los magistrados no están obligados a seguir a las partes en todas las argumentaciones ni a ponderar, una por una y exhaustivamente, todas las pruebas incorporadas a la causa sino sólo aquellas estimadas conducentes para fundar sus conclusiones (conf. artículo 310, CCAyT y Fallos: 310:2278; 325:1992; entre otros).

II. Sentado ello, resulta indispensable delimitar la presente contienda.

Los actores, invocando su calidad de habitantes, solicitan la declaración de inconstitucionalidad de las leyes 4888 y 5728 que adoptaron medidas tendientes a otorgar

en concesión distintos servicios vinculados al Sistema de Estacionamiento Regulado, a la vez que determinaron los tramos de calles afectadas.

Aducen en este sentido que las normas identificadas no se aprobaron mediante el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89, incisos 1, 4, 5 y 6 y artículo 90 de la Constitución de la Ciudad.

Sostienen que dicho procedimiento resulta exigible frente a supuestos que impliquen actos de disposición de bienes del dominio público y/o la concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre ellos (conf. art 89, incisos 4 y 5, CCABA). En el caso, afirman que ello ocurre respecto de calles y predios para playas de acarreo que resultan afectados por las leyes identificadas (el último cuestionamiento es articulado en "*Desplast, Gustavo María*").

Aducen que también se impone el procedimiento de doble lectura cuando se pretende sancionar una ley que importe la consagración de excepciones a regímenes generales (conf. art 89, inciso 6, CCABA). Destacan que tal es el caso, ya que las leyes cuestionadas introducen una excepción al régimen de gratuidad del estacionamiento en todas las arterias de la Ciudad (tal cuestionamiento es articulado en "*Martín, Fernanda Leonor*").

Afirman también que el procedimiento de doble lectura resulta obligatorio en supuestos que importen la modificación del Código de Planeamiento Urbano (conf. (conf. art 89, inciso 1, CCABA). Destacan que la última ley cuestionada modifica usos y obras permitidos en un distrito Urbanización Parque (en adelante, UP), tal como acontece respecto del denominado Predio Estación Parque Chacarita y en el Predio Couture (cuestionamiento articulado en "*Desplast, Gustavo María*").

Finalmente, alegan que las leyes fueron aprobadas sin la mayoría de dos tercios del total de los miembros de la Legislatura que resultaba exigible de acuerdo a la Constitución Local.

En ese sentido, señalan que cuando las normas comprenden casos de disposición de bienes inmuebles de la Ciudad y/o supuestos de concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad por más de cinco años resulta exigible la mayoría calificada (conf. artículo 82, incisos 4 y 5, CCABA). Entendieron que las normas que cuestionan se encuentran comprendidas en dicha categoría, ya que otorgan derechos de uso por diez años sobre predios, destinados a playas de acarreo, que pertenecen al dominio público de la Ciudad. Aclararon que ello debe reputarse un supuesto de acto de disposición (cuestionamiento articulado en "*Desplast, Gustavo María*").

Agregaron que cuando una parte de un proyecto de ley exige aprobación con mayoría especial, tal exigencia alcanza a todo el proyecto de ley cuando se realiza la votación en general (conf. artículos 217 y 218, Reglamento Interno de la Legislatura Porteña).

En virtud de todo lo expuesto, afirmaron que se vulneró su derecho a participar en asuntos públicos y a ejercer la democracia participativa, de acuerdo a lo previsto en los artículos 1 y 11 de la CCABA, como así también en el artículo 21 de la Declaración de Derechos Humanos, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La defensa articulada por el GCBA debe ser analizada en dos niveles.

En primer lugar, opone una serie de argumentos cuya recepción imposibilitaría el examen de la pretensión de fondo. Ellos son la falta de legitimación de los actores, que conduciría además a la inexistencia de caso, y la falta de idoneidad de la vía intentada. Este último cuestionamiento, además, contiene una nueva bifurcación. El GCBA aduce, en primer término que la vía adecuada para la pretensión articulada era la acción declarativa de inconstitucionalidad y no el amparo. En subsidio, sostiene que la pretensión debe ser canalizada a través del proceso de conocimiento establecido por el CCAyT y no mediante un proceso de amparo.

En segundo lugar, para el caso de que se rechacen sus planteos previos, el GCBA sostiene que la pretensión dirigida a que se declare la inconstitucionalidad de la ley 5728 y su antecesora, ley 4888, debe ser rechazada.

Sostiene que las normas cuestionadas no contemplan ninguno de los supuestos en los que resulta exigible el procedimiento de doble lectura ni tampoco aquellos que requieren una mayoría calificada para su aprobación.

En concreto, considera que las leyes atacadas no constituyen derechos a favor de los concesionarios sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad, ya sean estos calles o predios destinados a plazas de acarreo, razón por la cual se encuentran fuera de los supuestos previstos por el artículo 89, incisos 4 y 5, de la CCABA.

Señala que tampoco modifican el Código de Planeamiento Urbano, circunstancia que descarta la aplicación del artículo 89, inciso 1, de la CCABA. Afirma que las zonas destinadas a playas de acarreo ubicadas en los predios Estación Parque Chacarita y Couture son en la actualidad sectores asfaltados destinados a playas de acarreo, y que el destino que se les asigna cuenta con el respaldo de la ley 4923 y la ordenanza 36107/MCBA/80, respectivamente.

En lo que a la exigibilidad del procedimiento de doble lectura refiere, el GCBA niega que las leyes cuestionadas hubieran importado una excepción a un régimen general, en virtud de lo cual no podrían reputarse incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 89, inciso 6, de la CCABA.

Finalmente, respecto a la necesidad de aprobar dichas leyes con la mayoría de los dos tercios, afirma que la entrega de los predios de acarreo a los concesionarios no supone un caso de disposición de inmuebles de la Ciudad ni un caso de concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad, por más de cinco años. En consecuencia, afirma, no pueden considerarse comprendidas en el artículo 82, incisos 4 y 5, de la CCABA.

Corresponde señalar que el Ministerio Público Fiscal, representado por un Fiscal interino, comparte la postura del GCBA.

III. Delimitada la presente contienda, resulta imperioso pronunciarse en primer término sobre las defensas preliminares articuladas por el GCBA y el representante del Ministerio Público Fiscal relativas a la falta de legitimación de los actores que impediría tener por configurado un caso y la falta de idoneidad de la vía intentada, en las dos variantes que asumió dicho cuestionamiento. Ello, toda vez que, en caso de tener éxito, impedirían el examen de la pretensión de fondo.

III.1. Legitimación de los actores en su calidad de habitantes.

Cabe recordar que, si bien la falta de legitimación activa no se encuentra prevista como excepción previa en el proceso de amparo (conf. artículo 13, ley 2145), el deber de analizarla viene dado por la propia naturaleza constitucional del Poder Judicial. Es que este último únicamente puede intervenir en presencia de causas, entendidas como conflictos entre partes adversas (conf. artículo 106, CCABA).

III.1.1. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde destacar aquí que ya han existido pronunciamientos en ambas actuaciones relativos a la legitimación invocada por los actores.

En autos *“Martin Fernanda Leonor c/ GCBA s/ amparo”* la legitimación de la actora fue analizada y reconocida en oportunidad del dictado de la medida cautelar. En este punto, la Sala I de la Cámara de Apelaciones del Fuero, en el incidente generado con motivo de la apelación de tal resolución, Expte. A10418-2014/ 1, *“Martin Fernanda Leonor c/ GCBA s/ incidente de apelación,”* confirmó la decisión de admitir la legitimación de la actora.

En autos *“Desplast, Gustavo María c/ GCBA s/ amparo”* la legitimación de la actora también fue analizada y reconocida en oportunidad del dictado de la medida cautelar.

Ahora bien, a diferencia de lo acontecido en el expediente anteriormente mencionado, la Sala I de la Cámara de Apelaciones del Fuero no tuvo oportunidad de pronunciarse en el incidente generado con motivo de la apelación de tal resolución, dado que declaró inoficioso expedirse sobre el recurso interpuesto por el GCBA (cfr. fs. 179 del Expte. A22488/2017-1, *“Desplats Gustavo María c/GCBA s/incidente de apelación de medida cautelar”*).

Cabe destacar que el GCBA, en ocasión de interponer recurso de apelación contra la medida cautelar, había recurrido, en particular, este aspecto de la decisión (cfr. fs. 115/115 vta. del Expte. A2248/2017-1, *“Desplats Gustavo María c/GCBA s/incidente de apelación de medida cautelar”*).

III.1.2. Atento a las particularidades anteriormente descriptas, más allá de los pronunciamientos que han admitido la legitimación de los actores, resulta prudente analizar una vez más tan relevante aspecto de la controversia.

En este punto, la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido la necesidad de practicar un análisis de este tipo, toda vez que la ausencia de legitimación *“imposibilitaría el ejercicio de la jurisdicción sobre el fondo del asunto discutido, so riesgo de realizar un pronunciamiento en abstracto”* (conf. CSJN, 3/IV/2003, *“Mosquera, Lucrecia Rosa c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía) s/ acción meramente declarativa – sumarísimo”*, por remisión al dictamen de la PGN).

Se trata, además, dada las graves consecuencias que provoca sobre el ejercicio de la jurisdicción, de un presupuesto procesal que puede incluso ser verificado de oficio, razón que dispone además a admitir un nuevo examen en esta oportunidad (conf. CSJN, 21/X/2008, *“Facultad De Ciencias Médicas (U.N.L.P.) C/ Universidad Nacional De La Plata S/Nulidad Actos Administrativos - Mc Artículo32 - Ley 24.521”*, Fallos: 331:2257, del dictamen de la Dra. Monti al que remitió el tribunal, entre otros; TSJ, 19/XII/2013, *“GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asesoría Tutelar CAYT n° 2 c/ GCBA s/ amparo (artículo 14 CCABA),”* del voto del Dr. Lozano).

III.1.3. Conviene entonces recordar la posición del GCBA. Aduce que los actores carecen de legitimación para articular el proceso ya que no han logrado acreditar la afectación a derechos de incidencia colectiva ni que la concesión de servicio público les provoque un perjuicio personal, concreto y directo.

Señala también que si pretendían representar derechos de incidencia colectiva en su calidad de usuarios y/o consumidores, debieron haber brindado las razones que les permitieran sostener tal calidad, invocando en forma específica como las leyes que cuestionan provocan una afectación a tal colectivo.

Idéntica posición mantiene el representante del Ministerio Público Fiscal, cuando aduce que la condición de habitantes que invocan los actores no los exime de acreditar la existencia de un derecho directo, inmediato y concreto. Señala, a su vez, que si pretendían representar los derechos de usuarios y consumidores, debieron haber conformado la clase y demostrado que ellos se encontraban en el colectivo.

Los actores, por su parte, entienden que el incumplimiento del procedimiento de doble lectura para la aprobación de las leyes les ha impedido, como a los demás habitantes, participar en su discusión a través de la debida audiencia pública. Aducen que esa violación a la democracia participativa no puede considerarse una mera lesión a un derecho individual sino a un derecho de incidencia colectiva.

III.1.4. Una vez establecido ello, resulta posible ahora resolver el cuestionamiento a la legitimación de los actores formulado por el GCBA y el representante del Ministerio Público Fiscal.

A tal efecto, cabe recordar que la Ciudad de Buenos Aires ha decidido organizar sus instituciones autónomas como democracia participativa (conf. artículo 1 de la CCABA).

El propio constituyente creó, asimismo, una serie de instituciones a las que cabe calificar de vías preferentes para operativizar el ejercicio de dicho tipo de democracia. Entre ellas, se encuentra el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes en las que la intervención directa de la ciudadanía se juzgó inexcusable (conf. artículo 89 de la CCABA), llegando a calificar de nulas las excepciones que se hicieran a dicho trámite (conf. artículo 90 de la CCABA).

Por otra parte, la Constitución de la Ciudad garantiza un amplio acceso a la justicia (conf. artículo 12, inciso 6, de la CCABA), reconociendo que poseen legitimación para promover la acción de amparo frente a *“casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos”* desde un simple habitante hasta las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses. A su vez, promueve la remoción de *“los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”* (conf. artículo 11 de la CCABA).

A los efectos de implementar la participación ciudadana, el propio constituyente estableció la obligatoriedad de la Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas de convocar a audiencia pública antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos (conf. artículo 63 de la CCABA).

A su vez, reguló, en lo que aquí interesa, la necesidad del procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes que importen: *modificaciones al Código de*

Planeamiento Urbano, actos de disposición sobre inmuebles del dominio público, concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad, o, finalmente, consagren excepciones a regímenes generales. (conf. artículo 89, incisos 1, 4, 5 y 6 de la CCABA). Resulta necesario destacar que el procedimiento mentado impone la realización de audiencias públicas “*para que los interesados presenten reclamos y observaciones*” (conf. artículo 90 de la CCABA).

En consecuencia, los derechos derivados de la organización de la Ciudad como democracia participativa y, en particular, el derecho de sus habitantes a participar del procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes, merecen ser reputados derechos con incidencia colectiva.

A partir de lo expuesto, basta a los actores su condición de habitantes de la Ciudad para considerarlos legitimados para promover las acciones que intentaron (conf. artículos 1, 14, 89, incisos 1, 4, 5 y 6 y artículo 90 de la CCABA).

En este sentido resulta necesario recordar que, conforme a la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, “*si bien el ordenamiento constitucional local (artículo 14, CCABA) admite que “cualquier habitante” entable una demanda de amparo contra actos que afecten derechos de incidencia colectiva, ello exige demostrar a quien invoque esa calidad que se encuentra en juego en la situación que pretende ventilar en el juicio de amparo un derecho de esa naturaleza*” (TSJ, 16/VII/2014, “*Gentilli, Rafael Amadeo y otros c/ GCBA s/ amparo (artículo 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*” y su *acumulado expte. n.º 9897/13 “GCBA s/ recurso de queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Gentilli, Rafael Amadeo y otros c/ GCBA s/ amparo (artículo 14 CCABA)*”, del voto del Dr. Casás).

En la presente contienda resulta claro que los actores ven afectada en forma directa su posibilidad de intervenir, a través de la oportuna audiencia pública, en el procedimiento de doble lectura que, a su criterio, debe preceder al dictado de normas que importan *modificaciones al Código de Planeamiento Urbano*, suponen *actos de disposición sobre inmuebles del dominio público*, concretan *concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad*, y, finalmente, *consagran excepciones a regímenes generales*. Es, por lo demás, clara la decisión del constituyente de no imponer ningún requisito adicional a quien desee presentar “*reclamos y observaciones*” en la audiencia pública, más allá de su vocación de participar en este particular procedimiento de sanción de leyes (conf. artículos 89 y 90 de la CCABA).

Cabe recordar que “*la legitimación tiene íntima relación con la vigencia de los derechos y el principio de legitimidad. Sin una tutela judicial efectiva no hay derechos, por más que se declare su reconocimiento. Sin un efectivo control del ejercicio de funciones públicas no hay Estado de Derecho, aunque se lo declame*” (conf. Jeanneret de Pérez Cortés, María, “*La Legitimación,*” en *Tratado General de Derecho Procesal Administrativo*, Cassagne, Juan Carlos (Dir.), T II, 2º ed. actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2011, p.734).

De adoptarse la postura propuesta por quienes cuestionan la aptitud de los actores, negada la legitimación a los habitantes para cuestionar decisiones que afectarían el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes, no existiría nadie con capacidad de cuestionar decisiones que la propia Constitución juzga *nulas* (conf. artículo

90 de la CCABA). De esta manera, sin legitimados, la Constitución y sus derechos “se transforman en relatos preñados de una moral, sin traerla nunca al mundo” (Conf. Benjamin, Walter, *Sobre Kafka*, Eterna Cadencia, Buenos Aires, 2014, p. 69).

Finalmente, la jurisprudencia local ha tenido oportunidad de destacar que “lo dicho en materia de legitimación se vincula con uno de lo más arduos problemas de nuestra sociedad llamado crisis de la legalidad, es decir, del valor vinculante asociado a la ley por los titulares de los poderes públicos. Ello se expresa en la ausencia o en la ineficacia de los controles, y, por tanto, en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder. La ilegalidad pública se pone de manifiesto en forma de crisis constitucional, es decir en la progresiva degradación del valor de las reglas del juego institucional y del conjunto de límites y vínculos que impone al ejercicio de los poderes públicos. Ferrajoli anunció que esta crisis del derecho corre el riesgo de traducirse en una crisis de la democracia, ya que traduce una crisis del principio de legalidad, es decir, de la sujeción de los poderes públicos a la ley, en la que se funden tanto la soberanía popular como el paradigma del Estado de Derecho. Y se resuelve en la reproducción de formas neo-absolutistas del poder público, carentes de límites y controles, gobernadas por ocultos intereses (ver Luigi Ferrajoli, “Derechos y Garantías. La ley del más débil”, Editorial Trotta, Madrid, 2001, p. 15). Esta crisis de validez de las normas en el Estado constitucional de derecho requiere un reforzamiento del papel de la jurisdicción, y una más amplia legitimación del ciudadano frente a violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos” (CAyT, Sala II, 20/IX/2006, “Iglesias José Antonio y otros c/GCBA s/amparo.” En igual sentido, CCAyT, Sala II, 05/II/2007, “Barila, Santiago c/GCBA s/amparo”).

Otro destacado antecedente afirma que “[e]s importante destacar que la Corte Suprema de Justicia admitió la ampliación de la legitimación activa sin otro requisito que la simple condición de ciudadano para impugnar actos y normas que “lesionen expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno (“Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán, y otro”, del 14/04/15).” Para luego concluir: “[t]odo ciudadano está habilitado para promover acción de amparo tendiente a que la legislatura implemente de manera efectiva los derechos que prevé su reglamento interno, atento a que la omisión en esa materia priva de operatividad a normas que regulan el derecho a la participación pública en un Estado organizado como “democracia participativa” (CCAyT, Sala III, 31/VIII/2015, “García Mauricio Hernán c/ Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires s/Amparo”).

III.1.5. En ese entendimiento, cabe rechazar el planteo de falta de legitimación activa y la consecuente ausencia de caso, efectuado por el GCBA y el representante del Ministerio Público Fiscal.

III.2. Cuestionamientos a la vía intentada.

Cabe recordar que el GCBA aduce, en primer término, que la vía adecuada para deducir la pretensión es la acción declarativa de inconstitucionalidad y no un proceso de amparo. En subsidio, para el caso de que se rechace tal hipótesis, sostiene que la pretensión debió ser canalizada a través del proceso de conocimiento establecido por el

CCAyT y no en un proceso de amparo. Así planteadas, resulta posible analizar ahora la pertinencia de tales defensas.

III.2.1. La acción de amparo como vía procesal para articular pretensiones vinculadas a derechos de incidencia colectiva.

La acción amparo se encuentra reglada en los artículos 43 de la Constitución de la Nación, 14 de la Constitución de esta Ciudad y en los artículos 2 y 5 de la ley 2145.

Vale la pena recordar que “[l]a acción de amparo es una acción principal. Ni es subsidiaria, ni es heroica, ni es residual ni es de excepción, y sólo cede ante la existencia de un medio exclusivamente judicial, más idóneo, esto es, más expeditivo y rápido (conforme las Conclusiones de la comisión n° 3, en el XIX Congreso Nacional de Derecho Procesal en materia de amparo). Por vía del amparo se realiza tanto el fin preventivo como el inhibitorio, propios de la función jurisdiccional, la cual, como está reconocido desde hace décadas en la doctrina y en el derecho comparado, no se agota en su dimensión represiva. (vg. mandato de injunção en Brasil, y, los llamados prohibitory injunction y mandatory injunction, en el modelo del common law)” (TSJ, 26/XII/2000, “T.S. c/GCBA s/amparo”, del voto de la Dra. Ruiz). En similar sentido, se hallan numerosos pronunciamientos, entre los cuales se destacan: CCAyT, Sala I, 11/XII/2001, “Del Piero Fernando Gabriel c/ GCBA s/ ejecución de sentencias contra autoridad administrativa,”; Sala II, 13/III/2001, “Pujato, Martín Raúl c/ G.C.B.A. s/ amparo,” y 23/II/2001, “Ermini, Enrique Bernardino c/ G.C.B.A. s/ amparo.”

Atento a la naturaleza del derecho comprometido en el presente caso, es necesario analizar la cuestión bajo la perspectiva del acceso a la justicia en procesos colectivos. Cabe recordar, en ese sentido, las expresiones elaboradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que “los diversos mecanismos de acceso a la justicia de naturaleza colectiva permiten la fiscalización de las políticas públicas por diversos actores sociales”, (CIDH, 07/IX/2007, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, párr. 238).

Nótese que, en fecha reciente, la Sala II de Cámara del Fuero admitió que la vía del amparo resultaba plenamente admisible en un caso en que se discutían situaciones análogas a las aquí planteadas (CCAyT, Sala II, 7/VIII/2017, “Meissen y CIA. SA c/ GCBA s/ Amparo – otros”).

Del mismo modo, los principales pronunciamientos de la Corte en materia de derechos de incidencia colectiva han tramitado por la vía del amparo (CSJN, 24/II/2009, “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, Fallos: 332:111; 24/VI/2014, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Trenes de Buenos Aires (TBA) y otro s/Amparo Ley 16986”, Fallos: 337:771; 10/II/2015, “Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos,” Fallos: 338:29; 9/XII/2015, “Consumidores Libres Cooperativa Ltda. Prov. Serv. Acc. Com. c/ AMX Argentina SA (claro) s/proceso de conocimiento”, Fallos: 338:1492; 18/VIII/2016, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, Fallos: 339:1077, entre muchos otros).

La viabilidad e incluso la conveniencia de este tipo de procesos ha sido remarcada hace tiempo, al señalarse “[e]l amparo colectivo y las acciones de clase son un

realimentador del acceso a la Justicia. Muchos consideran que esto es malo, pues no hará otra cosa que atascar más el funcionamiento de los tribunales. Por el contrario, como bien destaca Pastor Prieto, 'cuando dicho acceso es eficiente socialmente' no debemos dudar de que 'compensa los costos sociales' y de funcionamiento organizacional que ocasiona y que resulta 'superior a otra alternativa'" (Quiroga Lavié, Humberto, *El amparo colectivo*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1998, p. 184).

En similar sentido, se ha dicho "[l]os Estados deben brindar recursos judiciales idóneos para reparar violaciones a los derechos sociales. Eso significa que no basta con los recursos previstos para reparar la violación de otros derechos: los recursos deben permitir el planteo adecuado de los casos de violaciones de derechos sociales. Por ejemplo, cuando la violación tenga alcance colectivo –caso habitual en materia de derechos sociales- deben desarrollarse acciones judiciales que resulten acordes con esta fundamental característica, de forma tal de garantizar su efectiva tutela. En esta línea, debe darse reconocimiento legal a nuevos mecanismos procesales de representación de intereses colectivos y a la práctica de plantear en el ámbito judicial conflictos públicos o que trasciendan lo individual" (Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El umbral de la ciudadanía: El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, 1º ed., Del Puerto, Buenos Aires, 2006, p. 54).

En este sentido, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que incluye el de toda persona a un "recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención", evidentemente alcanza a los derechos emergentes de la democracia participativa, en particular, el de participar en el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes en los casos en que la Constitución lo impone.

En tal sentido, el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica se refiere al tema con generosa amplitud, al reconocer que "[p]ara la defensa de los derechos e intereses protegidos por este Código son admisibles todas las acciones aptas para propiciar su adecuada y efectiva tutela" (conf. artículo 4º, CMdPC).

A la luz de las pautas hasta aquí reseñadas, cabe agregar que la idoneidad de la vía del amparo no puede ser examinada en abstracto, sino siempre considerando las notas particulares del caso concreto. En efecto, ha dicho la Corte Suprema que "[l]a existencia de otras vías procesales aptas que harían improcedente la acción intentada no es postulable en abstracto sino que depende -en cada caso- de la situación concreta de cada demandante" (CSJN, 13/XI/2001, "Díaz Hugo Leonardo c/Colegio de Fonoaudiólogos de la Provincia de San Juan s/amparo", Fallos: 324:3833).

Bajo los parámetros anteriormente establecidos, se analizará la pertinencia de los cuestionamientos a la vía intentada por el GCBA y el Sr. Fiscal interino.

III.2.2. El cuestionamiento de la vía intentada con fundamento en que la pretensión únicamente puede ser analizada en el marco de una acción declarativa de inconstitucionalidad.

El GCBA sostiene que la pretensión articulada se dirige a obtener una declaración de inconstitucionalidad en abstracto de la ley 5728 y su antecesora, ley 4888.

En consecuencia, concluye, el cause procesal adecuado es la acción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 113 de la CCABA, cuyo procedimiento se encuentra regulado en los artículos 17 y siguientes de la ley 402.

El planteo es compartido por el representante del Ministerio Público Fiscal.

Adviértase que el razonamiento descripto parte de un supuesto que ha sido rechazado anteriormente. En efecto, la pretensión dirigida a que se declare la inconstitucionalidad de las leyes identificadas únicamente puede ser reputado un supuesto de control abstracto si se niega que los actores tienen, con el resto de los habitantes, el derecho a participar en el procedimiento de doble lectura en los casos que la Constitución local lo impone.

Dicho de otro modo, una vez que se ha reconocido la existencia del derecho de incidencia colectiva cuya afectación se invoca, no existe posibilidad alguna de que el control de constitucionalidad que se practique para resolver la controversia pueda ser calificado como “abstracto.”

La doctrina ha dado un claro apoyo a la tesis propuesta al sostener que *“[q]ueda reservado al ámbito del artículo 106 de la CCABA la protección de derechos, mientras que el control abstracto –desligado de situaciones jurídicas concretas– sólo procede en el marco de la acción declarativa de inconstitucionalidad. En definitiva, la posición y roles que a las diferentes ramas del gobierno les corresponden en cada sistema, difiere para asegurar la correcta interacción entre ellos, acorde a los derechos y garantías que surgen del bloque constitucional aplicable. Por ello, cuando están en juego derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, la CCABA confiere al Poder Judicial la última palabra en la resolución de las controversias (artículo 106 de la CCABA). En cambio, cuando se pone en marcha el control abstracto contra leyes locales, ante la ausencia de relaciones jurídicas en compromiso, el constituyente otorga la última palabra al órgano político depositario de la voluntad general y sin perjuicio de lo que se pudiera resolver luego, por vía del control difuso, frente a un planteo concreto (artículo 113, inciso 2, de la CCABA)”* (Díaz, Mariana, “El Tribunal Superior de Justicia y el Control de Constitucionalidad Mixto” en *“Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Edición Comentada,”* Basterra, Marcela (Dir.), Jusbaire, 2017, Buenos Aires p. 1199).

En ese sentido, corresponde recordar que el artículo 113 de la CCABA, dispone, en lo que aquí interesa: *“[e]s competencia del Tribunal Superior de Justicia conocer: 2. Originaria y exclusivamente en las acciones declarativas contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, contrarias a la Constitución Nacional o a esta Constitución.”*

Por su parte, el artículo 17 de la ley 402 establece que: *“[l]a acción declarativa de inconstitucionalidad tiene por exclusivo objeto el análisis de la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, anteriores o posteriores a la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para determinar si son contrarias a esa constitución o a la Constitución Nacional”*.

De conformidad con las pautas anteriormente descriptas, la doctrina concluye que *“el Tribunal Superior circunscribe el objeto de la acción prevista por el artículo 113 inciso 2 al control abstracto de constitucionalidad. Un juicio a la norma en el cual no se examinan los hechos propios de un caso concreto en el que se controvierten derechos*

opuestos, sino que se considera en abstracto la compatibilidad de un texto normativo con el constitucional” (Díaz, Mariana, “El Tribunal Superior de Justicia y el Control de Constitucionalidad Mixto,” op.cit., p. 1199).

En concreto, para distinguir el ámbito en que corresponde ejercer la acción de amparo de aquel de la acción declarativa de inconstitucionalidad, se afirma que: “el amparo no opera en defensa de la mera legalidad. La ilegalidad y el daño (sea éste actual o inminente) son requeridos aunque el amparo se funde exclusivamente en la inconstitucionalidad de los actos u omisiones cuestionados. Por intermedio de la acción de amparo se intenta poner fin a una situación que ilegítimamente provoca un daño a un particular, a una clase de personas o a la comunidad, según el caso, mediante una sentencia de condena. Por su parte, en la acción declarativa de inconstitucionalidad solo se verifica en abstracto la conformidad de una norma con la Constitución nacional y/o local sin que pueda exigirse como recaudo de admisibilidad la existencia de un perjuicio. Solo aparece como imprescindible identificar la vulneración constitucional que genera la norma local atacada. La acción a entablar cuando se pretende poner fin o evitar los daños derivados de acciones u omisiones, públicas o privadas, que de manera manifiestamente arbitraria afectan derechos individuales o colectivos, es el amparo. En cambio si se pretende una declaración de inconstitucionalidad desvinculada de toda relación jurídica material se puede articular, en la ciudad, la acción prevista por el artículo 113, inciso 2 de la CCABA” (Díaz, Mariana, La acción declarativa de inconstitucionalidad, AD-HOC, Buenos Aires, 2003, pp. 154/155).

Tal como se ha adelantado, se cumplen en el presente caso los extremos que determinan la procedencia de la vía intentada y no la de la acción declarativa de inconstitucionalidad.

En efecto, los actores invocan la afectación de su derecho constitucional a participar en las audiencias que deberían ser llevadas a cabo en el marco del procedimiento de doble lectura que debe preceder a las leyes cuya constitucionalidad cuestionan.

Este derecho de incidencia colectiva, directamente vinculado con la democracia participativa que nuestra Constitución adoptó como modelo para organizar sus instituciones, habría sido vulnerado por las leyes que cuestionan. Cabe reiterar, no se configura el supuesto de un control en abstracto de inconstitucionalidad.

A ello debe sumarse que, de acuerdo a las constancias reunidas, el GCBA inició el procedimiento licitatorio para otorgar la prestación de servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado de esta Ciudad.

Ninguna duda cabe entonces respecto de que, en los términos de la doctrina citada, se deben examinar *hechos propios de un caso concreto en el que se controvierten derechos opuestos*. Otra razón para descartar que la pretensión articulada pueda ser ejercida en el marco de una acción declarativa de inconstitucionalidad.

En ese sentido, la jurisprudencia del fuero ha sostenido “[e]n la acción prevista en el artículo 14 de la CCABA, el análisis normativo tiene lugar como consecuencia de un acto de aplicación de la disposición jurídica; mientras que en la acción declarativa el test de constitucionalidad tiene lugar por fuera de cualquier acto concreto, es un análisis en abstracto que sólo requiere del contraste entre la norma y la constitución, por fuera de

cualquier caso, individual o colectivo, concreto. Con respecto a la diferencia entre los sistemas de control constitucional estatuidos en la Carta Magna, la Dra. Conde ha señalado que la acción prevista en el artículo 113 excluye las situaciones en las que se debate la aplicación concreta de una norma. De no efectuar esta distinción, quedarían comprendidos en ambas vías supuestos similares, lo que llevaría a la duplicación de acciones dentro del mismo ámbito local, en desmedro de principios elementales de orden lógico y procedimental con el peligro del eventual dictado de sentencias contradictorias (TSJ in re “Ortiz Basualdo, Susana Mercedes y otra c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 4/6/1999)” (CCAyT, Sala III, 29/XII/2015, “Rachid María de la Cruz y otros c/GCBA s/Amparo” y “Asociación por los Derechos Civiles y otros c/GCBA s/amparo,” expedientes acumulados).

Por otro lado, los actores identificaron concretamente la conducta que reputan arbitraria e ilegítima, a través de la cual la demandada obstaculizaría el ejercicio de la democracia participativa.

De manera tal que, dada la afectación de los derechos esgrimida por los actores como una lesión a un derecho de incidencia colectiva y dado que se ha individualizado la manifiesta ilegitimidad de la conducta estatal reprochada ilegítima, corresponde entender que se encuentran dados los requisitos que habilitan la interposición de la acción de amparo.

En consecuencia, corresponde rechazar los planteos efectuados por el GCBA y el representante del Ministerio Público Fiscal.

III.2.3. El cuestionamiento de la vía intentada con fundamento en la existencia de otro medio judicial más idóneo.

Tal como se ha adelantado, el GCBA sostiene que existían otras alternativas procesales a disposición de los actores que resultaban más idóneas para encausar la pretensión.

Cabe recordar, una vez más, que la existencia de causas alternativas que además se juzga cumplen con la condición de resultar más idóneas que el amparo no debe ser únicamente propuesta sino también acreditada, en cuanto a su supuesta eficiencia, respecto al caso concreto.

Es constante la jurisprudencia de la Corte Suprema en este aspecto. Así, señaló: “[l]a existencia de otras vías procesales aptas que harían improcedente la acción intentada no es postulable en abstracto sino que depende -en cada caso- de la situación concreta de cada demandante” (CSJN, 13/XI/2001, “Díaz Hugo Leonardo c/Colegio de Fonoaudiólogos de la Provincia de San Juan s/amparo”, Fallos: 324:3833).

A efectos de evitar toda hermenéutica contraria a tal principio, aclaró que: “el mero señalamiento de la existencia de otras vías procesales implica desconocer que no se debe resistir dogmáticamente la admisibilidad del amparo para ventilar un asunto que, como cualquier otro que se promueva a través de esa acción, contaría, desde luego, con dichas vías alternativas. De otro modo cabría considerar que la Constitución Nacional en su artículo 43, ha establecido una garantía procesal que, en definitiva, resultaría intransitable” (CSJN, 12/VIII/2008, “Freidenberg de Ferreyra, Alicia Beatriz c/ Honorable Legislatura de Tucumán,” Fallos: 331:1755).

En tal sentido, resultaba una carga del GCBA acreditar que no solo existía tal vía sino que en concreto resultaba más idónea para analizar la pretensión articulada. La ausencia de todo esfuerzo argumental al respecto, sella la suerte de la defensa articulada.

Ello alcanza también a la propuesta del representante del Ministerio Público Fiscal que se encuentra afectada por idéntico defecto.

Finalmente, resta señalar que la jurisprudencia del fuero sostiene que el amparo resulta la vía apropiada para analizar pretensiones como la aquí intentada. En este sentido, la Sala II de la Cámara de Apelaciones del Fuero, en una acción de amparo en donde se cuestionaba el incumplimiento del procedimiento previsto para la sanción de una ley, sostuvo: “[a]hora bien, en la medida en que la actora invoca el incumplimiento del trámite que se habría previsto para la sanción de una ley como la impugnada y que su aplicación derivaría en la afectación de derechos de raigambre constitucional, cabe concluir en que la vía procesal escogida [amparo] aparece como la más idónea; ello así, habida cuenta de que se trataría de realizar el confronto entre la norma cuestionada y el procedimiento legal establecido para su dictado” (CCAyT, Sala II, 07/VIII/2017, “Meissen y Cía. S.A c/GCBA s/Amparo –otros,” anteriormente citado).

III.2.4. Por lo tanto, corresponde rechazar también el último cuestionamiento a la vía elegida, articulado por el GCBA y el representante del Ministerio Público Fiscal.

IV. Una vez rechazadas las objeciones preliminares, corresponde efectuar una reseña del marco normativo en el que se produce el conflicto.

IV.1. En primer término, la ordenanza 46.229, publicada en el BM 19504 del 31/III/1993, en cuanto prevé que: “[a] partir de la promulgación de la presente no se podrá otorgar concesión, cesión, transferencia de dominio, tenencia precaria, permiso de uso ni cambio de destino de todo espacio destinado a parque, plazas, plazoletas y de todo otro espacio verde de uso público, se encuentre parqueado, jardinizado o no, perteneciente al dominio público municipal” (conf. artículo 1º).

IV.2. Luego, la ley 2148, publicada en el BOCBA 2615 del 30/I/2007, aprobó el Código de Tránsito y Transporte de la CABA, mediante Anexo I integrante (conf. artículo 1º).

Su cláusula transitoria 5º dispuso: “[e]l Poder Ejecutivo enviará a la Legislatura, en el término de noventa (90) días de publicada la presente, el listado de arterias o tramos de las mismas donde se aplique el sistema de estacionamiento medido para su ratificación por ley”.

En el artículo 7.1.17 de dicho Anexo I se establecieron las pautas para el Sistema de Estacionamiento Medido, del siguiente modo: “[p]ueden determinarse por ley sectores tarifados dentro de los tramos de arterias en los que no esté prohibido el estacionamiento, con el fin de permitir una adecuada rotación vehicular y un uso más racional de dichos espacios, con las siguientes limitaciones:

1. a) El sistema debe aplicarse sólo en arterias de la zona céntrica y excepcionalmente en otros sectores barriales de la Ciudad donde la demanda lo justifique”.

IV.3. Posteriormente, la Legislatura sancionó la ley 4003, publicada en el BOCBA 3819 del 26/XII/2011, mediante cuyo artículo 8º se incluyó el Capítulo 7.4 “Sistema de Estacionamiento Regulado” al Código de Tránsito y Transporte de la CABA.

Dicho Capítulo dice: "7.4.1. Definición

El presente Capítulo establece el régimen de funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Regulado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como medio para favorecer el ordenamiento del tránsito, optimizar el uso de los espacios disponibles para el estacionamiento vehicular en la vía pública, favoreciendo la rotación vehicular, concediendo beneficios a las personas residentes en los sectores próximos a sus domicilios.

El establecimiento de sectores tarifados debe aplicarse sólo en arterias principales de las áreas céntricas, previa aprobación legislativa.

En todos los casos, el establecimiento de sectores tarifados debe realizarse, de acuerdo con el procedimiento establecido en el punto 7.4.11 "Asignación de modalidades tarifarias".

7.4.2. Titularidad

El Sistema de Estacionamiento Regulado reviste el carácter de Servicio Público y es administrado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de la Autoridad de Aplicación. Puede esta, prestar el servicio por sí o a través de terceros, licitando la prestación de determinados servicios relativos al mismo.

7.4.3. Autoridad de Aplicación

La Autoridad de Aplicación del presente Capítulo es la misma que la del resto del Código.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto 1.1.3, es también Autoridad de Control de lo establecido en el presente Capítulo el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos [...]

7.4.11. Asignación de modalidades tarifarias

La Autoridad de Aplicación remitirá para su aprobación por parte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la asignación de las diferentes modalidades tarifarias a las distintas arterias de la ciudad.

7.4.12. Establecimiento de las Tarifas

El valor de las distintas tarifas previstas en el punto 2.1.5 "Servicio de Grúas", 7.1.17 "Estacionamiento Carga y Descarga en Obras" y 7.4.8.1, "Modalidades de Tarifas" en concordancia con lo establecido en el punto 7.4.11 "Asignación de modalidades Tarifarias" así como los distintos valores previstos para cada zona serán establecidos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con acuerdo al procedimiento previsto el Artículo 13 inciso c) de la Ley 210 (BOCBA N° 752).

A su vez, el artículo 9° de la ley 4003 consagró: "[c]oncesión. El Poder Ejecutivo podrá llamar a licitación pública nacional para la Concesión de la Prestación de los distintos Servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado. Si lo hace debe hacerlo de acuerdo a las siguientes condiciones:

Los Concesionarios del Sistema operarán y mantendrán el mismo a favor del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo la señalización horizontal y vertical, incluso en las zonas no tarifadas [...] Pondrán a disposición de la Autoridad de Aplicación un sistema de acarreo con grúas que deberán operar siguiendo las instrucciones que imparta la Autoridad de Aplicación y a las órdenes de un funcionario público con poder de policía y/o de un agente de control de tránsito del Gobierno de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires; y administrarán la o las playas de remoción que estén en su zona de concesión.

Tendrá el sistema una cobertura territorial que comprenda a la totalidad de la ciudad, dividiendo la misma en un mínimo de cinco (5) y un máximo de siete (7) zonas, sin que ningún concesionario pueda hacerlo en más de dos (2) zonas, procurando hacer coincidir las mismas con los límites de las distintas comunas. Cada zona contará como mínimo con una playa de remisión, la que será provista por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El plazo de las Concesiones será de diez (10) años.

La Licitación de todas las zonas será conjunta, igual que la fecha de comienzo de las concesiones, admitiéndose la puesta en funcionamiento gradual de las distintas modalidades de estacionamiento previstas por esta ley en cada una de las zonas.

El Poder Ejecutivo remitirá a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su aprobación, en un plazo máximo de ciento veinte (120) días contados a partir de la promulgación de la presente ley, los pliegos de condiciones generales, particulares y de especificaciones técnicas que regirán la licitación, aportando completos estudios técnicos de factibilidad y toda otra documentación que de sustento a lo previsto en los pliegos”.

Finalmente, mediante la cláusula transitoria I, se estableció: “Servicio Público: El Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias que garanticen la adecuada prestación del servicio público de control y regulación del estacionamiento, hasta tanto el nuevo esquema regulatorio aprobado por la presente ley se encuentre implementado, garantizando niveles de servicio adecuados, procurando minimizar los conflictos originados en el estacionamiento indebido en todo el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El nuevo esquema regulatorio deberá comenzar a implementarse en el plazo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley.

Vencido dicho plazo, el Poder Ejecutivo procederá a brindar el servicio público por sí, garantizando al personal de las actuales concesionarias del servicio estabilidad laboral”.

A su vez, la cláusula transitoria II dispuso: “[d]e convocar el Poder Ejecutivo a una Licitación Pública para la prestación de determinados servicios relativos al Estacionamiento Regulado en los términos del artículo 9° de la presente ley, deberá remitir en forma conjunta a esta Legislatura para su aprobación los pliegos de la referida licitación y la asignación de las modalidades tarifarias a las distintas arterias, de acuerdo a lo previsto en el punto 7.4.11 del Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

IV.4. En dicho contexto, **se sancionó la ley 4888**, publicada en el BOCBA 4325 del 24/1/2014, cuyo artículo 8° aprobó “*los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y Especificaciones Técnicas para la Licitación Pública Nacional para otorgar bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que como Anexo II, III y IV forma parte integrante a todos sus efectos de la presente Ley”.*

Por su parte, el artículo 9° de la ley 4888 dispuso, en lo que aquí interesa: “[a]signase el dieciséis por ciento (16%) del resultado económico de la explotación del Sistema de Estacionamiento Regulado, considerando como tal a la diferencia entre los ingresos del mismo deducidos los gastos que su ejecución erogó al Fondo Subte previsto en el Artículo 40 de la Ley 4.472.

Cláusula Transitoria I "Servicio Público: El Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias que garanticen la adecuada prestación del servicio público de control y regulación del estacionamiento, hasta tanto el nuevo esquema regulatorio aprobado por la presente ley se encuentre implementado, garantizando niveles de servicio adecuados, procurando minimizar los conflictos originados en el estacionamiento indebido en todo el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En un plazo máximo de ciento veinte (120) días corridos contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Poder Ejecutivo convocará la Licitación Pública para la Concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado y procederá a la adjudicación a los nuevos Concesionarios en un plazo máximo de trescientos sesenta (360) días corridos contados desde idéntica fecha.

Vencidos cualquiera de los referidos plazos precedentemente, sin que se hubiese dado satisfacción a lo establecido, el Poder Ejecutivo deberá proceder a brindar el servicio público por sí, garantizando al personal de las actuales concesionarias del servicio estabilidad laboral”.

En dicho contexto, mediante su artículo 10, la ley 4888 derogó la Cláusula Transitoria I de la ley 4003.

Corresponde analizar ahora la separata de la ley 4888, compuesta de cuatro anexos:

El Anexo I de la ley 4888 contiene las modalidades tarifarias para automotores (excepto motovehículos), aprobadas mediante el artículo 6° de la ley 4888, a aplicar en las distintas arterias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante un listado con las delimitaciones de cada zona, con indicación de calle y altura.

El Anexo II de la ley 4888 contiene el “*Pliego de Bases y Condiciones Generales para la Licitación Pública Nacional para la concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*”, de cuya lectura se extrae lo siguiente.

Mediante el artículo 1° del Anexo II de la ley 4888 se establece: “[o]bjeto: *El presente Pliego de Bases y Condiciones Generales regirá la licitación pública nacional para otorgar bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en las Zonas definidas en los Pliego de Bases y Condiciones Particulares...*”.

A través del artículo 2° se delimita el alcance de la concesión, del siguiente modo: “[l]a concesión tiene por finalidad la prestación integral de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado.

Se entiende por servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento regulado: la instalación de estacionómetros, máquinas tickeadoras, la señalización vertical y horizontal (propia del mismo), el control de estacionamiento en la vía pública, el acarreo

de vehículos en infracción a requerimiento de las autoridades, con el alcance indicado en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, y en el Pliego de Especificaciones Técnicas, como medio para favorecer el ordenamiento del tránsito y optimizar el uso de los espacios disponibles para el estacionamiento vehicular en la vía pública.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al definir las Zonas, ha considerado las características del servicio, para definir los potenciales recorridos, el parque móvil y la infraestructura mínima que deberán contener las Ofertas.

Estas condiciones básicas y mínimas constituyen el fundamento del presente llamado y se establecen en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y de Especificaciones Técnicas”.

A su vez, el artículo 4º del Anexo II de la ley 4888 fija el plazo de la concesión, el que será de diez años, contados a partir del día de la iniciación de los servicios.

Mediante el artículo 7º del Anexo II de la ley 4888 se aportan definiciones y terminología, entre las cuales se destaca la definición de “Zonas de concesión”, que “son aquellos sectores de la ciudad definidos en los Pliegos de Bases y Condiciones particulares en los cuales el concesionario tendrá la prestación exclusiva del servicio concesionado”.

Luego, en el Anexo III de la ley 4888 obra el “Pliego de Bases y Condiciones Particulares para la Licitación Pública Nacional para la concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

De su artículo 8º, surge que “[e]l concesionario se hará cargo de los bienes existentes al momento del inicio de la Concesión, pudiendo disponer de ellos siempre que no sean de utilidad para la correcta prestación del servicio. La disposición deberá hacerse previa autorización de la autoridad competente y de acuerdo a los procedimientos legales vigentes”.

A su vez, mediante el artículo 42.1. del Anexo III de la ley 4888 se establecen los incentivos a reconocer al concesionario por el acarreo, dentro de la zona de concesión (artículo 42.2.1.1, Anexo III de la ley 4888), fuera de la zona de concesión (artículo 42.2.1.2., Anexo III de la ley 4888) y por el correcto funcionamiento del estacionamiento medido (artículo 42.2.1.3, Anexo III de la ley 4888).

Seguidamente, el Anexo IV de la ley 4888 contiene el “Pliego de Especificaciones Técnicas de la Licitación Pública Nacional para la concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

En el artículo 3.1.2 del Anexo IV de la ley 4888 se establece que “[e]l Sistema de Estacionamiento Regulado reviste carácter de Servicio Público y es administrado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de la autoridad de aplicación”, siendo esta última la del Código de Tránsito y Transporte de la CABA (conf. artículo 3.1.3., Anexo IV de la ley 4888).

Finalmente, el Anexo IV de la ley 4888 contiene, a su vez, cuatro anexos A, B, C y D.

Mediante el Anexo A, se detallan los límites de cada zona, así como los límites de los sectores con estacionamiento tarifado y tramos de las arterias que los comprenden, destacándose cinco zonas en total.

Por medio del Anexo B, se detallan las cinco Playas de Acarreo, que son “predios destinados a la guarda de vehículos de infractores”, los que deberán ser “convenientemente adecuado[s] por el concesionario, a fin de permitir el correcto funcionamiento de la playa de acarreo”. Entre ellos, se consigna que la zona 2 contará con dos predios, entre los cuales, se encuentran el Predio Couture (ubicado en Eduardo Couture y Francisco Romero) y el Predio Estación Parque Chacarita (ubicado en Avenida Guzmán y Avenida Jorge Newbery).

A través del Anexo C se establecen las tareas de demarcación horizontal y su mantenimiento.

Finalmente, el Anexo D comprende las normas de construcción e instalación de las señales viales verticales y su mantenimiento durante el periodo de garantía, como así también de sus elementos de sujeción.

IV.5. En virtud de lo dispuesto en la ley 4888, mediante resolución 210/GCABA/SSTRANS/14, publicada en el BOCBA 4399 del 20/V/2014, se llamó “a Licitación Pública Nacional para otorgar bajo el régimen jurídico de Concesión de Servicio Público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el día 15 de agosto de 2014 a las 13:00 horas; de acuerdo a los Pliegos aprobados por la Ley N° 4888” (conf. artículo 1°).

Luego, mediante resolución 356/GCABA/SSTRANS/14, publicada en el BOCBA 4453 del 06/08/2014, se prorrogó dicho llamado “para el día 5 de septiembre de 2014 a las 12:00 horas, de acuerdo con los pliegos aprobados por Ley N° 4888” (conf. artículo 1°).

Posteriormente, mediante resolución 401/GCABA/SSTRANS/14, publicada en el BOCBA 4472 del 03/09/2014, se prorrogó nuevamente dicho llamado “para el día 30 de octubre de 2014 a las 12:00 horas, de acuerdo con los pliegos aprobados por Ley N° 4888” (conf. artículo 1°).

Finalmente, a través de la resolución 224/SECTRANS/16 de fecha 15/IV/2016 (rectificada por resolución 225/SECTRANS/16 de la misma fecha), cuyas copias lucen glosadas a fs. 280/282 y fs. 283/283 vta., respectivamente, de los autos Expte. A10418-2014/0 “Martin Fernanda Leonor c/GCBA s/amparo”, se dejó sin efecto la “Licitación Pública Nacional para otorgar bajo el régimen jurídico de Concesión de Servicio Público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ...” (conf. artículo 1°).

Por otro lado, mediante el decreto 474/AJG/17 de fecha 26/XII/2017 (cuya copia luce a fs. 328/328 vta. de estos autos), se autorizó el llamado a “Licitación Pública para otorgar, bajo el régimen jurídico de Concesión de Servicio Público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y de Especificaciones Técnicas aprobados por la Ley N° 5.728” (conf. artículo 1°).

En la misma fecha, se emitió la resolución 706/SECTRANS/17 (obrante a f. 329/329 vta. de estos autos), por la cual se estableció el día 28 de marzo de 2018 para realizar la apertura de ofertas de la licitación pública antes referida.

IV.6. Por su parte, la ley 4923, publicada en el BOCBA 4459 del 14/VIII/2014, prevé: “[d]esaféctase de Distrito E4 - 44 Centro de Exposiciones la Parcela 3c, Manzana

178 A, Sección 15, Circunscripción 19, y aféctase a Distrito UP del Código de Planeamiento Urbano” (conf. artículo 1º).

Asimismo, la ley 4923 establece: “[d]eróganse las Normas Especiales establecidas en el Parágrafo 5.5.2.8 Plancheta de Zonificación n° 8, 5.5. Normas Especiales de la Sección 5 del Código de Planeamiento Urbano, Decreto 629/92 BM 19262, y afectase la Parcela 3b, Manzana 178 A, Sección 15, Circunscripción 19 a Distrito UP del Código de Planeamiento Urbano” (conf. artículo 2º).

De igual modo, dispone: “[a]utorízase el uso de estacionamiento en un sector de la Manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19, con el fin exclusivo de satisfacer los requisitos establecidos por la ley 4888 para el Anexo B del Anexo IV” (conf. artículo 7º, ley 4923).

IV.7. La ley 5126, publicada en el BOCBA 4543 del 16/XII/2014, por su artículo 1º sustituyó el Anexo B del Anexo IV de la ley 4888, correspondiente a las “Playas de Acarreo” correspondiente al Pliego de Especificaciones Técnicas de la Licitación Pública para la Concesión del Servicio Público de Servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la CABA.

Asimismo, por su artículo 2º autorizó al Organismo Licitante a realizar las modificaciones que sean necesarias en el Anexo 1 del citado Anexo B.

IV.8. Finalmente, la ley 5728, publicada en el BOCBA 5048 del 16/I/2017, mediante su artículo 2º sustituyó el artículo 1º de la ley 4003 (texto consolidado por ley 5666), por lo siguiente: “Concesión. El Poder Ejecutivo podrá llamar a licitación pública nacional para la Concesión de la Prestación de los distintos Servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado. Si lo hace debe hacerlo de acuerdo a las siguientes condiciones:

a) Los Concesionarios del Sistema operarán y mantendrán el mismo a favor del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo la señalización horizontal y vertical, incluso en las zonas no tarifadas [...]

d) Los Concesionarios pondrán a disposición de la Autoridad de Aplicación un sistema de acarreo con grúas que deberán operar siguiendo las instrucciones que imparta la Autoridad de Aplicación y a las órdenes de un funcionario público con poder de policía o de un miembro del Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Transporte del Gobierno de la Ciudad Buenos Aires y administrarán la o las playas de remoción que estén en su zona de concesión.

e) El sistema tendrá una cobertura territorial que comprenda a la totalidad de la Ciudad, dividiendo la misma en cinco (5) zonas. Se procurará hacer coincidir las zonas con los límites de las distintas comunas.

Cada zona contará como mínimo con una playa de remisión, la que será provista por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

f) Ningún concesionario podrá resultar adjudicado en más de una (1) zona. Sin perjuicio de ello, en el supuesto que una o más zonas fueran declaradas desiertas o fracasadas, la Autoridad de Aplicación podrá convocar a ofertar a todos los oferentes precalificados de todas las zonas por la/s zona/s vacante/s. De resultar necesaria la aplicación de esta cláusula, ningún oferente podrá ser adjudicado en más de dos (2) zonas y solo podrá serlo en dos (2) zonas si el puntaje total de la oferta resultare superior en un

cinco por ciento (5%) o más respecto del primer no adjudicatario de otra zona en dicho orden de mérito[...]

Si caducara la concesión, la Autoridad de Aplicación podrá ofrecer la concesión por el resto del plazo de duración de la misma y hasta la fecha de su finalización a los adjudicatarios de las restantes zonas. En el caso que declarada la caducidad, la Autoridad de Aplicación resolviera no hacer uso de la facultad prevista en el párrafo anterior, y decidiera convocar a una licitación pública, los adjudicatarios de las restantes zonas podrán participar de la licitación.

g) El plazo de la prestación del servicio será de diez (10) años.

h) La Licitación de todas las zonas será conjunta al igual que la fecha de comienzo de las concesiones, admitiéndose la puesta en funcionamiento gradual de las distintas modalidades de estacionamiento previstas por esta ley en cada una de las zonas”.

Luego, a través de su artículo 5°, derogó algunos de los aspectos regulados por ley 4888 y aprobó *“los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y Especificaciones Técnicas para la Licitación Pública Nacional para otorgar bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que como Anexos II, III y IV forman parte integrante a todos sus efectos de la presente Ley”.*

A su vez, mediante el artículo 8° se derogaron los artículos 1° y 2° y la Cláusula Transitoria I de la ley 4888.

Su cláusula transitoria I expresa: *“Servicio Público: El Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias que garanticen la adecuada prestación del servicio público de control y regulación del estacionamiento, hasta tanto el nuevo esquema regulatorio aprobado por la presente ley se encuentre implementado, garantizando niveles de servicio adecuados, procurando minimizar los conflictos originados en el estacionamiento indebido en todo el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”* y la Cláusula Transitoria II expresa: *“[e]n un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Poder Ejecutivo adjudicará la Licitación Pública para la Concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado.*

Vencido el plazo indicado para la adjudicación de la Licitación Pública para la Concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado, sin que se hubiese dado satisfacción a lo establecido, el Poder Ejecutivo deberá proceder a brindar el servicio público por sí, garantizando al personal de las actuales concesionarias del servicio estabilidad laboral y su encuadre en el CCT 40/89”.

Por su parte, la separata de la ley 5728 posee una estructura similar a la de la ley 4888. En efecto, se compone de cuatro anexos, desprendiéndose del último de ellos, cuatro anexos más.

El Anexo I de la ley 5728 contiene las modalidades tarifarias para automotores y motovehículos, aprobadas mediante el artículo 4°, a aplicar en las distintas arterias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante un listado con las delimitaciones de cada zona, con indicación de calle y altura.

El Anexo II de la ley 5728 contiene el *“Pliego de Bases y Condiciones Generales para la Licitación Pública Nacional para la concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*, de cuya lectura se extrae lo siguiente.

A través del artículo 1º del Anexo II de la ley 5728 se aportan definiciones y terminología aplicables a todo el documento, reiterando las definiciones aportadas por el artículo 7º del Anexo II de la ley 4888.

Mediante el artículo 2º del Anexo II de la ley 5728 se establece: *“[o]bjeto: El presente Pliego de Bases y Condiciones Generales regirá la Licitación Pública Nacional de etapa múltiple para otorgar bajo el régimen jurídico de Concesión de Servicio Público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en las Zonas definidas en los Pliego de Bases y Condiciones Particulares...”*.

A través del artículo 3º del Anexo II de la ley 5728 se delimita el alcance de la concesión, del siguiente modo: *“[l]a concesión tiene por finalidad la prestación integral de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

Se entiende por servicios y obras de adecuación según se describen en el PET, relacionados con el Sistema de Estacionamiento regulado: la instalación y mantenimiento de estacionómetros terminales multipropósito (TM), la señalización vertical y horizontal (propia del mismo), el control de estacionamiento indebido en la vía pública, el acarreo de vehículos en infracción a requerimiento de las autoridades, con el alcance indicado en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, y en el Pliego de Especificaciones Técnicas, como medio para favorecer el ordenamiento del tránsito y optimizar el uso de los espacios disponibles para el estacionamiento vehicular en la vía pública; y toda otra tarea vinculada al servicio, debidamente acordada entre la Autoridad de Aplicación y cualquiera de los concesionarios.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al definir las Zonas de Concesión y lo contenido en los presentes Pliegos, ha considerado lo establecido en la Ley 4003 en el Código de Tránsito y Transporte de la CABA aprobado por Ley 2148, las necesidades de la CABA, las características del servicio, para definir los potenciales recorridos, el parque móvil y la infraestructura mínima que deberán contener las Ofertas.

Estas condiciones básicas y mínimas constituyen el fundamento del presente llamado y se establecen en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y de Especificaciones Técnicas”.

A su vez, el artículo 5º del Anexo II de la ley 5728 fija el plazo de la concesión, el que será de diez años, contados a partir del día de la iniciación de los servicios, *“hecho que se corresponderá con la fecha de suscripción del Acta de Inicio correspondiente a la primera etapa que se hubiera implementado”*.

Luego, en el Anexo III de la ley 5728 obra el *“Pliego de Bases y Condiciones Particulares para la Licitación Pública Nacional para la concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*.

Mediante el artículo 3° del Anexo III de la ley 5728 se reitera que la duración de la concesión será de diez años.

Del artículo 5° del Anexo III de la ley 5728, surge que *“[e]l concesionario se hará cargo de los bienes existentes al momento del inicio de la Concesión, pudiendo disponer de ellos siempre que no sean de utilidad para la correcta prestación del servicio. La disposición deberá hacerse previa autorización de la autoridad competente y de acuerdo a los procedimientos legales vigentes.*

Se entiende por bienes existentes a todo el señalamiento vial existente en la vía pública alcanzando por la presente concesión, así como los predios a acondicionar para el acarreo de vehículos asignados a las respectivas...”

A su vez, mediante el artículo 42.1. del Anexo III de la ley 5728 se establecen los incentivos a reconocer al concesionario por el acarreo, dentro de la zona de concesión (artículo 42.2.1.1, Anexo III de la ley 5728), fuera de la zona de concesión (artículo 42.2.1.2., Anexo III de la ley 5728) y por el correcto funcionamiento del estacionamiento medido (artículo 42.2.1.3, Anexo III de la ley 5728).

Seguidamente, el Anexo IV de la ley 5728 contiene el *“Pliego de Especificaciones Técnicas de la Licitación Pública Nacional para la concesión del Servicio Público de Servicios Relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*.

En el artículo 3.1.2 del Anexo IV de la ley 5728 se establece que *“El Sistema de Estacionamiento Regulado reviste carácter de Servicio Público y es administrado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de la autoridad de aplicación”*, siendo esta última la del Código de Tránsito y Transporte de la CABA (conf. artículo 3.1.3., Anexo IV de la ley 5728).

Asimismo, se establecen tres categorías de usuarios: residentes (artículo 3.1.4.1, Anexo IV de la ley 5728), no residentes (artículo 3.1.4.2, Anexo IV de la ley 5728) y exentos (artículo 3.1.4.3, Anexo IV de la ley 5728) y mediante el artículo 3.1.4.4 del Anexo IV de la ley 5728 se delimita la *“Zona de residencia”*.

Se establecen los horarios del estacionamiento tarifado (conf. artículo 3.2.5, Anexo IV de la ley 4888) y las modalidades de tarifas, que se clasifican en: *“sencilla”, “progresiva”, “residente”, “especial” y “no tarifado o libre”* (conf. artículo 3.2.1, Anexo IV de la ley 5728).

Asimismo, mediante el artículo 3.9 se regulan las Playas de Remisión, indicándose pautas vinculadas con los horarios, obras, señalamiento, mantenimiento, registro de ingresos, provisiones y gastos complementarios, entre otros.

Finalmente, el Anexo IV de la ley 5728 contiene, a su vez, cuatro anexos A, B, C y D.

Mediante el Anexo A, se detallan los límites de cada una de las cinco zonas, así como los límites de las referencias para ubicar los listados que contienen los tramos de las arterias con estacionamiento tarifado.

Por medio del Anexo B, se detallan las cinco Playas de Acarreo, que son *“predios destinados a la guarda de vehículos de infractores”*, los que deberán ser *“convenientemente adecuado[s] por el concesionario, a fin de permitir el correcto funcionamiento de la playa de acarreo”*. Entre ellos, se consigna que la zona 2 contará con

dos predios, entre los cuales, se encuentran el Predio Couture y el Predio Estación Parque Chacarita.

A través del Anexo C se establecen las tareas de demarcación horizontal y su mantenimiento.

Finalmente, el Anexo D comprende las normas de construcción e instalación de las señales viales verticales y su mantenimiento durante el periodo de garantía, como así también de sus elementos de sujeción.

IV.9. Por último, el artículo 5.4.10, inciso 1) del Código de Planeamiento Urbano establece, en cuanto al carácter del distrito Urbanización Parque (en adelante, UP), que *“corresponde a zonas destinadas a espacios verdes o parquizados de uso público”*.

En su inciso 3º, dicho artículo dispone: *“[e]n estos distritos el Gobierno de la Ciudad podrá autorizar obras de exclusiva utilidad pública que complementen y no alteren el carácter de los mismos”*, mientras que en su inciso 2º, en cuanto a su delimitación se remite al plano de zonificación.

En consonancia con este último inciso, en la página web http://cdn2.buenosaires.gob.ar/planeamiento/plachetas_2018.pdf, en la plancheta n° 11 (Tomo III del Código de Planeamiento Urbano, actualización al 31/XII/2017. Última fecha de consulta: 19/VI/2018) se encuentra la zona correspondiente al predio Estación Parque Chacarita, entre las Avenidas Guzmán, Corrientes y Avenida Jorge Newbery que está caracterizada como zona UP. De la misma página, en la plancheta n° 8 la zona correspondiente al predio Couture, entre las calles Eduardo Couture, Libres del Sur y Quiroga, se encuentra caracterizada como zona UP.

V. Una vez analizado el marco normativo, resulta posible resolver el conflicto suscitado.

Dada la diversidad de cuestionamientos articulados por los actores, resulta prudente recordarlos una vez más a efectos de no incurrir en la omisión de alguno de ellos, definiendo en cada caso el criterio que se utiliza para organizarlos.

V.1. En primer lugar, los actores aducen que las normas identificadas no se aprobaron mediante el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89, incisos 1, 4, 5 y 6 y artículo 90 de la Constitución de la Ciudad.

V.1.1. Sostienen que dicho procedimiento resulta exigible frente a supuestos que impliquen actos de disposición de bienes del dominio público y/o la concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre ellos (conf. artículo 89, incisos 4 y 5, CCABA). En el caso, afirman que ello ocurre respecto de calles y predios para playas de acarreo que resultan afectados por las leyes identificadas.

V.1.2. Aducen que también se impone el procedimiento de doble lectura cuando se pretende sancionar una ley que importe la consagración de excepciones a regímenes generales (conf. art 89, inciso 6, CCABA). Destacan que tal es el caso, ya que las leyes cuestionadas introducen una excepción al régimen de gratuidad del estacionamiento en todas las arterias de la Ciudad.

V.1.3. Afirman también que el procedimiento de doble lectura resulta obligatorio en supuestos que importen la modificación del Código de Planeamiento Urbano (conf. (conf. art 89, inciso 1, CCABA). Destacan que la última ley cuestionada

modifica usos y obras permitidos en un distrito Urbanización Parque (en adelante, UP), tal como acontece respecto del denominado Predio Estación Parque Chacarita y en el Predio Couture, entre otros.

V.2. Finalmente, los restantes cuestionamientos de los actores se organizan alrededor de otro diferente, no ya vinculado al procedimiento previo sino a la mayoría necesaria para la aprobación de las leyes. Entienden que las leyes fueron aprobadas sin la mayoría de dos tercios del total de los miembros de la Legislatura (es decir, 40 votos) que resultaba exigible de acuerdo a la Constitución Local.

V.2.1. En ese sentido, señalan que cuando las normas comprenden casos de disposición de bienes inmuebles de la Ciudad y/o supuestos de concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad por más de cinco años resulta exigible la mayoría calificada (conf. artículo 82, incisos 4 y 5, CCABA). Entendieron que la última norma que cuestionan se encuentra comprendida en dicha categoría, ya que otorga derechos de uso por diez años sobre predios, destinados a playas de acarreo, que pertenecen al dominio público de la Ciudad. Aclararon que ello debe reputarse un supuesto de acto de disposición de tales bienes.

V.2.2. Agregaron que cuando una parte de un proyecto de ley exige aprobación con mayoría especial, tal exigencia alcanza a todo el proyecto de ley cuando se realiza la votación en general (conf. artículos 217 y 218, Reglamento Interno de la Legislatura Porteña).

VI. Corresponde ahora analizar si cada uno de los aspectos dirigidos a cuestionar la ausencia del procedimiento de doble lectura merece tener favorable acogida.

VI.1. En primer lugar, corresponde dilucidar si las leyes cuestionadas implican actos de disposición de bienes del dominio público y/o la concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre ellos, por la situación en la que colocan a los concesionarios del servicio en relación a calles y playas de acarreo. Ello, toda vez que únicamente ante una respuesta afirmativa a tal enigma podrá sostenerse la exigibilidad del procedimiento de doble lectura (conf. art 89, incisos 4 y 5, CCABA).

VI.1.1. Las leyes cuestionadas y la constitución de derechos a favor de los concesionarios sobre la vía pública.

Cabe recordar aquí que las calles de la Ciudad integran su dominio público (conf. artículo 235, inciso f, CCyCN; ver también su antecesor, artículo 2340, inciso 7°, del Código Civil; artículos 7 y 8 de la Constitución de la Ciudad).

Ahora bien, la ley 5728 y su antecesora, ley 4888, adoptaron medidas tendientes a otorgar en concesión diferentes servicios relacionados con el *Sistema de Estacionamiento Regulado* que, entre otros bienes, afecta las calles y ciertos predios de la Ciudad específicamente identificadas (artículos 7 y 8 ley 4888 con los Anexos II, III y IV y artículos 2 y 5 ley 5728 con los Anexos II, III y IV).

Dicha hermenéutica es compartida por la propia Legislatura. En efecto, de la versión taquigráfica de la ley 4888 que obra reservada en Secretaría, primer considerando del Despacho 481/13 de Mayoría (VT 36, pág. 673), se desprende que: *“la regulación del estacionamiento constituye una del cuestión central en el ordenamiento tránsito, teniendo por objeto optimizar el uso de un bien público finito y escaso como es la vía pública”*.

En cuanto la concesión habilitada por las normas recae sobre las calles de la Ciudad, importa un caso de constitución de derechos sobre bienes del dominio público.

Resta determinar si le resulta aplicable el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes que importen *“concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad”* (conf. artículo 89, inciso 5 de la CCABA), lo que será dilucidado más adelante.

VI.1.2. Las leyes cuestionadas y la constitución de derechos a favor de los concesionarios sobre predios destinados a playas de acarreo.

A efectos de establecer su situación jurídica de los espacios destinados a playas de acarreo por las leyes cuestionadas, es necesario detenerse en los predios identificados por los actores.

Los denominados Predio Estación Parque Chacarita y Predio Couture, tal como surge de planchetas n° 8 y n° 11 del plano de zonificación, al que remite el inciso 2 del artículo 5.4.10 del Código de Planeamiento Urbano, se encuentran caracterizados como zona UP.

En ese sentido, del artículo 5.4.10 del Código de Planeamiento Urbano y de las planchetas n° 8 y n° 11, antes referidas, se desprende que las zonas en cuestión están destinadas a espacios verdes, mientras que las leyes 4888 (Anexo B del Anexo IV zona 2) y 5728 (Anexo B del Anexo IV zona 2) mencionan que dos de las playas de acarreo estarán ubicadas en dichos predios.

En dicho contexto, se efectuarán algunas precisiones que resulta necesario abordar aquí sobre las circunstancias que rodean a dichos predios.

En el caso del Predio Couture, resulta relevante destacar que en oportunidad de producirse la primer lectura de la ley la ley 4923, que lo afectó a distrito UP, se señaló *“el sector en el que actualmente se localiza el Centro Municipal de Exposiciones y la parcela 3 b de la manzana 178 A, Sección 15, serán zonificados como Distrito UP, con el objeto de su integración paisajística con el nuevo Parque que se desarrollará por sobre la cubierta del Centro de Exposiciones y Convenciones completando los espacios verdes que se propone poner en valor a través de la intervención que se plantea para este sector urbano”*.

Respecto al Predio Parque Chacarita, conforme se desprende del Código de Planeamiento Urbano, plancheta 11, los límites del referido parque se encuentran conformados por las Avenidas Corrientes, Federico Lacroze, Guzmán y Dorrego. Ello también se corrobora con lo que puede visualizarse en la página web www.google.com/maps y con los límites consignados en la Declaración 392/07 relativa al Parque Los Andes dictada por la propia Legislatura.

Es decir que en el Predio Estación Parque Chacarita, destinado a playa de acarreo -según lo disponen las leyes 4888 y 5728-, se ubica en el Parque Los Andes, es decir, un parque que contiene plazas de espacio verde.

A partir de lo expuesto, ambos predios deben ser considerados integrantes del dominio público de la Ciudad (conf. artículo 235, inciso f, CCyCN, en cuanto reputa tales a *“plazas... y cualquier otra obra pública construida para la utilidad o comodidad común;”* artículos 7 y 8 de la Constitución de la Ciudad).

En dicho contexto, la ley 5728 y su antecesora, ley 4888, adoptaron medidas tendientes para otorgar la concesión de diversos servicios relacionados con el *Sistema de Estacionamiento Regulado* que, entre otros bienes, afectan los predios anteriormente identificados (artículos 7 y 8 ley 4888 con los Anexos II, III y IV y artículos 2 y 5 ley 5728 con los Anexos II, III y IV).

Tal como se ha adelantado, la situación fue abordada originariamente por la ley 4888, en el Anexo B del Anexo IV. Posteriormente, la ley 5728, a través de su artículo 5°, derogó algunos de los aspectos regulados por ley 4888 y aprobó *“los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y Especificaciones Técnicas para la Licitación Pública Nacional para otorgar bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento regulado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que como Anexos II, III y IV forman parte integrante a todos sus efectos de la presente Ley”*.

Por otro lado, en su Anexo II, artículo 5°, dispone que *“[e]l plazo de concesión es de diez (10) años contados a partir del día de la iniciación de los servicios, hecho que se corresponderá con la fecha de suscripción del Acta de Inicio correspondiente a la primera etapa que se hubiere implementado”*.

A su vez, el artículo 5 del Anexo III establece: *“[e]l concesionario se hará cargo de los bienes existentes al momento del inicio de la Concesión, pudiendo disponer de ellos siempre que no sean de utilidad para la correcta prestación del servicio. La disposición deberá hacerse previa autorización de la Autoridad de Aplicación, y de acuerdo a los procedimientos legales vigentes. Se entiende por bienes existentes [...] a los predios a acondicionar para el acarreo de vehículos asignados a las respectivas”*.

En este sentido, en el Anexo B del Anexo IV, figuran los predios que funcionarán como Playas de Acarreo y que se otorgarán en concesión a las futuras concesionarias.

Entre los predios, se consigna que la zona de la ubicación 2 contará con dos predios, entre los cuales, se encuentran los ya mencionados Predio Couture y Predio Estación Parque Chacarita.

De la lectura del sistema previsto por el legislador, en particular con las notas que emergen del artículo 5 del Anexo III se desprende que la ley le permite al concesionario disponer de los bienes existentes (en particular, predios a acondicionar para el acarreo de vehículos). Naturalmente, no puede dudarse de que se están constituyendo derechos a favor del concesionario sobre bienes inmuebles que integran el dominio público de la Ciudad, por lo que resta determinar si resultaba aplicable el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes que importen *“concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad”* o que practiquen *“actos de disposición de inmuebles del dominio público”* (conf. artículo 89, incisos 4 y 5 de la CCABA), lo que será dilucidado a continuación.

VI.1.3. Consecuencias que se siguen de la constitución de derechos a favor de los concesionarios sobre calles y predios destinados a playas de acarreo.

En los considerandos anteriores se ha establecido que las leyes cuestionadas constituyen derechos a favor de concesionarios sobre calles y predios destinados a playas

de acarreo. Resta establecer si por tal motivo resultaba exigible el procedimiento de doble lectura.

Dada la seriedad del planteo y las consecuencias que puede acarrear sobre las leyes cuestionadas, resulta conveniente citar la norma en que los actores fundan su pretensión, a efecto de delimitar en forma adecuada su alcance.

El artículo expresa que: “[t]ienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones: [...] 5. Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad” (conf artículo 89, inciso 5, CCABA).

VI.1.3.1. La primera propuesta hermenéutica respecto al alcance de dicho texto fue practicada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones del Fuero, en autos “*Martin Fernanda Leonor c/GCBA s/incidente de apelación*,” Exp. A10418-2014/1, en fecha 20/X/2014.

En aquella oportunidad, el debate se concentró sobre el alcance que corresponde asignar a la expresión “*toda concesión*” contenida en el precepto citado, para establecer luego cuando resulta exigible el procedimiento de doble lectura allí previsto.

En ese sentido, luego de efectuar una distinción conceptual entre “*contrato de concesión de servicio público*” y “*concesión de bienes del dominio público*”, se concluyó que el precepto constitucional únicamente impone la celebración del procedimiento de doble lectura ante la última concesión identificada, mientras que aquí un supuesto de concesión de servicio público se encuentra excluido de tal mandato. Señaló en aquella oportunidad, la Alzada que: “*en la norma cuestionada [en aquellas circunstancias, ley 4888] no se habría dispuesto el uso especial de un bien perteneciente al dominio público mediante el instituto jurídico expresamente previsto en la Constitución como un supuesto que exige procedimiento de doble lectura, sino otorgar la concesión de un servicio público, en aras de la satisfacción del interés general (finalidad que en el caso previsto constitucionalmente puede no estar presente)*”.

Más allá del respeto que merece la opinión citada, existen serias razones que propician una nueva propuesta interpretativa del alcance de la cláusula citada.

En primer lugar, corresponde señalar que el criterio anteriormente expuesto fue realizado en el marco de provisoriedad propio de la revisión de una medida cautelar (circunstancia reconocida por el propio Tribunal en el considerando VIII de la resolución), razón por la cual podrían haberse reunido con posterioridad elementos que posibilitaran un cambio de postura. En segundo lugar, la interpretación en crisis únicamente estableció el alcance provisorio a asignar a la expresión “*toda concesión*” pero no necesitó definir otros supuestos previstos en idéntica cláusula por el constituyente, como por ejemplo, la expresión “*cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad*”. En tercer lugar, ha variado la composición de la Sala, lo que permite esperar que algunas posiciones anteriormente adoptadas sufran cambios.

VI.1.3.2. Una segunda propuesta hermenéutica deberá partir del entramado de la Constitución local para luego comprender el alcance de la cláusula en crisis.

VI.1.3.2.1. En primer término, cabe tener presente que dicha cláusula se encuentra en el contexto inmediato de un sistema que integra con los artículos 82 y 90, también involucrados en el conflicto que origina los presentes actuados. Estas cláusulas, a

su vez, comprometen el ejercicio de la democracia participativa consagrada en el artículo 1° de la CCABA.

La democracia participativa a la luz de la cual la Ciudad decidió organizar sus instituciones ha sido plasmada a lo largo de todo el texto constitucional. Así, el artículo 11, tercer párrafo de la CCABA establece que “[l]a Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”.

Bajo el título “Derechos políticos y participación ciudadana”, se contemplaron diversos mecanismos de participación de la población en las decisiones públicas, en cuyo marco se incluyó la audiencia pública involucrada en autos (conf. artículos 63, CCABA). En efecto, tal como lo explicó la Cámara del fuero, el mecanismo de doble lectura “*requiere en primer término el despacho previo de la comisión respectiva que incluya el informe de los órganos involucrados, que debe ser objeto de “aprobación inicial”. Tal texto debe darse a publicación y convocarse a una audiencia pública en el plazo de treinta días para que los interesados presenten reclamos y observaciones. Finalmente, tras la consideración de los aportes efectuados por los interesados se procede a la resolución definitiva de la Legislatura*” (CCAyT, Sala I, 08/XI/2001, “Comercio de Maderas S.A. y Denali S.A. c/GCBA s/amparo”. Allí se señaló también respecto de la audiencia pública que “*si bien destinad[a] a que los interesados legitimados puedan debatir diversos asuntos de interés general frente a los funcionarios competentes, resulta de convocatoria obligatoria por expreso mandato constitucional antes del tratamiento legislativo de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos*”. De este modo, se concluyó, “*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, divorciadas de la voluntad ciudadana*”.

En similares términos, se ha dicho: “[e]l mecanismo constitucional pretende no sólo reafirmar la base participativa de la democracia porteña (cf. artículo 1° CCABA), sino excluir, con un mecanismo transparente, en una materia singularmente sensible -como es la urbanística-las dudosas prácticas del pasado, consistentes en establecer derogaciones singulares para avalar proyectos que se encontrarían al margen de la ley vigente (al respecto, Fallos: 312:1394, 293:133)” (CCAyT, Sala II, 02/XII/2014, “Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires y otro s/amparo,” del voto de la Dra. Daniele).

Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia indicó: “*el procedimiento de doble lectura es un mecanismo de participación y control ciudadano de las decisiones parlamentarias en materias de alta trascendencia en el diseño de la comunidad porteña (las establecidas en el artículo 89, CCABA). Tolerar que se vuelva sólo una fachada es desnaturalizar procedimientos propios de una democracia participativa (artículo 1°, CCABA) lo que implica una actitud desleal de los poderes públicos hacia la ciudadanía*” (TSJ, 30/VI/2017, “Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires y otro s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Federación de Comercio e

Industria de la Ciudad de Buenos Aires y otros c/ GCBA y otros s/amparo,” del voto de Dra. Ruiz).

Por otra parte, con la creación mediante los artículos 138 y ss. de la CCABA del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, se estableció el objetivo de promover *“mecanismos de participación de usuarios y consumidores de servicios públicos de acuerdo a lo que reglamente la ley”* (conf. artículo 46, *in fine*). A ello, se agregan otras expresiones de la voluntad del constituyente de fomentar la participación ciudadana, como el presupuesto participativo (conf. artículo 52 de la CCABA) o la creación de las comunas (conf. artículo 157 y ss.).

Las cláusulas constitucionales transcritas, consagrando vías institucionales de participación ciudadana, constituyen el resultado de un debate constituyente que enfatizó el principio participativo y deliberativo.

En efecto, en dicha convención constituyente de 1996 se vertieron múltiples expresiones reivindicando aquel principio participativo y deliberativo. Así, la convencional Meijide señaló que su *“propósito desde la Presidencia, y descuento que el de todos los estatuyentes desde sus bancas, es poner todo el empeño en cumplir con el mandato recibido de los votantes de esta ciudad el 30 de junio, que significa llevar adelante una verdadera innovación institucional, darle al nuevo Estado los instrumentos adecuados para promover la participación ciudadana y la equidad social; dotar a la ciudad de mecanismos de gobierno transparentes y eficaces, para que nunca más los ciudadanos sintamos vergüenza de nuestras instituciones representativas y recuperemos el sentimiento de pertenecer a esta Ciudad de Buenos Aires y de que ella nos pertenece a todos los que aquí vivimos, seamos porteños o no...”* y expresó su deseo de *“[c]oncebir los mecanismos más efectivos de toma de decisiones, de control de la gestión y de descentralización para poder atender las demandas de la sociedad y evitar cualquier desborde por parte de los funcionarios, y la más productiva y equilibrada articulación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, permitiendo transparencia y participación ciudadana”*.

Por su parte, el convencional Redrado destacó que *“sin duda ha sido un trabajo arduo, pero es lo que siento que la ciudadanía de Buenos Aires está reclamando de esta Convención Estatuyente [e]s precisamente la creación de modernas instituciones que permitan la participación de la gente, con responsabilidad y con transparencia”*.

La convencional Collin, a su vez, declaró *“[s]i bien nuestra ciudad posee una tradición absolutamente pluralista, no tiene una costumbre de participación política incentivada ni canalizada por medio de instituciones. Esto es lo que hoy le estamos dando... Asimismo, al ampliar los espacios de participación que en los sistemas exclusivamente representativos están limitados a las elecciones, se incentiva la participación ciudadana y el desarrollo de virtudes cívicas... estamos consagrando una nueva Constitución. Los mecanismos que estamos estableciendo son simplemente una herramienta más para construir una sociedad y una ciudad en las cuales la transparencia, la equidad y la participación sean valores que estén a disposición de toda la ciudadanía”*.

A su tiempo, el convencional Jozami sostuvo: *“[p]ara que en la ciudad una gestión sea eficaz tiene que conocer el pensamiento y las prioridades de sus habitantes. Y*

la única manera de conocerlos es posibilitando espacios para la participación, para la consulta y para el debate”.

El convencional Argüello destacó: “[c]onfiamos verdaderamente en que la solución de muchos de los problemas de la Ciudad de Buenos Aires se encontraría más rápidamente si las instituciones de gobierno ofrecieran mayores canales de participación y expresión a la ciudadanía...”

Ahora estamos discutiendo las reglas de juego que van a regir las relaciones entre el Estado y la sociedad en los próximos años en la Ciudad de Buenos Aires. Estamos debatiendo también cuáles son las mejores instituciones a partir de las que se va a dar respuesta a los conflictos socio-políticos. Con satisfacción vemos que uno de los temas de mayor relevancia y más apasionante que aparece en la mayoría de las comisiones es el que tiene que ver con esta cuestión de la participación. En realidad, a lo mejor perdemos la noción de lo que está ocurriendo en cada una de las comisiones, pero estamos discutiendo la dimensión que va a tener la participación de los vecinos y de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública. Este tema estuvo presente en los discursos de todos; estuvo en las propuestas y en los proyectos. Está y estuvo latente desde siempre pero, especialmente, desde que reconquistamos la democracia, sobre todo en la Ciudad de Buenos Aires a partir de 1983. Y no es casual que esté en todos los proyectos que estamos analizando porque también fue parte del diagnóstico que las fuerzas políticas hicieron en su momento cuando se trataron distintas reformas a las leyes orgánicas, antes de la efectuada a la Constitución Nacional en 1994. Es decir, cada reforma institucional que se imaginó se hizo sobre la base de que no había cauces, canales formales para la participación de los vecinos...”

De las expresiones transcritas, cuya literalidad exige de mayores esfuerzos interpretativos, estamos en condiciones de sostener que la participación ciudadana fue concebida por la Convención constituyente como un pilar fundamental para el correcto funcionamiento de las instituciones locales, elevándola al rango de principio en el artículo 1º del texto constitucional y plasmando su lógica a lo largo de diversas cláusulas.

Como lo explica Sabsay, “[l]a democracia participativa aparece en el artículo 1 de la CCABA como uno de los elementos que definen a su régimen político” (Sabsay, Daniel Alberto, “Principios fundamentales para la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Constitución porteña”, en *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Edición comentada*, Basterra, Marcela I. -Dir.-, Jusbaire, Buenos Aires, 2017, p. 33).

Cabe poner de resalto, asimismo, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de expedirse sobre la importancia de la celebración de audiencias públicas en tiempos recientes. En materia de tarifas de servicios públicos, señaló que “la audiencia pública tiene raigambre constitucional. Se encuentra sustentada en los principios de la democracia participativa y republicana, y expresada... en el artículo 42 de la Constitución Nacional” (CSJN, 18/VIII/2016, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería si amparo colectivo”, anteriormente citado, del voto del Dr. Maqueda).

Con anterioridad a ello, se señaló que “[e]l advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y

obligará a reconocer a toda persona, legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación” (CSJN, 28/VIII/1984, “Baeza, Aníbal Roque c/ Nación Argentina”, Fallos: 306:1125, de la disidencia del Dr. Fayt).

A mayor abundamiento, cabe poner de resalto que la Carta Democrática Interamericana, adoptada en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, en fecha 11/IX/2001, en Lima, Perú, establece que “[e]l ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (conf. artículo 2º) y que “[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia” (conf. artículo 6º).

A la luz de las consideraciones expuestas, cabe concluir que dicho principio de democracia participativa debe servir de guía para la interpretación constitucional, y en concreto, el ámbito de aplicación del mecanismo de doble lectura establecido mediante los artículos 89 y 90 de la Constitución local.

V.1.3.2.2. En segundo lugar, desde otro ángulo interpretativo, en el asunto bajo análisis se encuentra también imbricado el derecho constitucional a la libre expresión, que en este caso concreto, se canaliza a través del procedimiento constitucional de doble lectura y, consecuentemente, de la audiencia pública que el mismo conlleva.

En efecto, la Corte Suprema tiene dicho que “[c]uando la Convención [Americana sobre Derechos Humanos] proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas 'por cualquier... procedimiento', está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente” (CSJN, 29/X/2013, “Grupo Clarín SA y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/acción meramente declarativa”, Fallos: 336:1774, del voto de la mayoría).

Asimismo, en dicha oportunidad el Máximo Tribunal destacó que el derecho a la libertad de expresión, comprende, entre sus múltiples facetas, “[e]l derecho de expresar las ideas, de participar en el debate público, de dar y recibir información y de ejercer la crítica de modo amplio (artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos).”

En tal sentido, cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reafirmado la dimensión social, no meramente individual del derecho a la libertad de expresión, diciendo que “[e]l artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...” Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio

pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno" (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, del 01/11/1985, La colegiación obligatoria de periodistas (Artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 30).

A ello, agregó que "[e]n su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia" (ídem, párr. 32).

Como corolario de lo expuesto, y de conformidad con las pautas interpretativas contenidas en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, allí se consagró "la necesidad de interpretar extensivamente las normas que la consagran, y restrictivamente las que permiten limitarla" (Corte IDH, ídem, opinión separada del Juez Piza Escalante).

A la luz de tales expresiones, demostrativas de la cabal dimensión del derecho a la libertad de expresión en cuanto comprende participar del debate público, corresponde concluir que toda interpretación que involucre aquel derecho, como a entender de este Tribunal sucede en este caso, debe favorecer su mayor extensión posible.

VI.1.3.3. Sentadas las pautas que actúan como guías de la tarea a realizar, es posible ahora establecer la propuesta hermenéutica sobre el contenido de la cláusula constitucional que impone celebrar el procedimiento de doble lectura frente a "[t]oda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad".

VI.1.3.3.1. En primer lugar, es necesario detenerse en la expresión "toda concesión" que se impone como puerta de acceso al texto. Resulta claro que el término concesión abarca diversos supuestos. Entre ellos, pueden identificarse la *concesión de servicio público* y la *concesión de bienes del dominio público*.

Sin embargo, tal como se ha señalado, el término concesión no se encuentra aislado, sino que se encuentra adjetivado por la palabra "toda." Es posible recurrir al Diccionario de la Real Academia Española para develar el sentido que corresponde asignar a esta última. Con un origen latín, proviene del vocablo *totus' todo entero'*. Siguiendo tales huellas de origen, de acuerdo a la primera acepción, el término "[i]ndica la totalidad de los miembros del conjunto denotado por el sintagma nominal al que

modifica". Si se realiza el esfuerzo de continuar explorando las restantes acepciones, siempre se encontrará esta vocación del término a expresar "la totalidad del conjunto" o "designa[r] la totalidad de los miembros de un conjunto" (RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, Edición del Tricentenario, Actualización 2017. Puede consultarse en: <http://dle.rae.es/?id=ZxVCoJq>. Última visita: 18/VI/2018).

A partir de lo expuesto, resulta claro que la intención del constituyente al abrazar el término "concesión" con el adjetivo "toda" fue impedir interpretaciones que excluyeran a miembros del conjunto de la consecuencia que se imponía a su totalidad: *el procedimiento de doble lectura como mecanismo para garantizar el ejercicio efectivo de la democracia participativa*.

En ese sentido, las normas cuestionadas contemplan la concesión de diversos servicios vinculados al Sistema de Estacionamiento Regulado y tal concesión se encuentra comprendida en la previsión constitucional. Ello, toda vez que, como se ha adelantado, la concesión identificada se practica sobre bienes que integran el dominio público de la Ciudad. En nada modifica tal aserto la circunstancia de que pueda calificarse tal concesión como concesión de servicio público.

En efecto, como lo ha sostenido la Corte Suprema en innumerables oportunidades, "[l]a primera fuente de interpretación de la ley es su letra y las palabras deben entenderse empleadas en su verdadero significado -el que tienen en la vida diaria-, y cuando emplea varios términos, no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, de limitar o de corregir conceptos, siendo el fin primordial del intérprete dar pleno efecto a la voluntad del legislador, debiendo evitarse el excesivo rigor de los razonamientos que desnaturalicen al espíritu que ha inspirado su sanción, pues, por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, corresponde indagar lo que dicen jurídicamente, y si bien no cabe prescindir de las palabras, tampoco resulta adecuado ceñirse rigurosamente a ellas cuando lo requiera la interpretación razonable y sistemática, ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional, que elimine el riesgo de un formalismo paralizante" (CSJN, 18/XI/2008, "Astra Compañía Argentina de Petróleo c/Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/Proceso de Conocimiento", Fallos: 331:2550, entre otros).

Existe otro argumento a favor de la interpretación que conduce a afirmar que la expresión "toda concesión" comprende la totalidad de hipótesis posibles de concesión, sin exclusión. Una nueva lectura de la norma en análisis permite advertir que la enumeración que inicia con la expresión "[t]oda", que precede a "concesión", concluye en la cláusula abierta "constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad." Mejor aún, los primeros supuestos abarcados por el precepto, ("toda concesión, permiso de uso") son ligados a la cláusula abierta ("constitución de cualquier derecho") con la disyunción inclusiva "o."

En consecuencia, resulta suficiente la existencia de cualquiera de las situaciones contempladas -una concesión, un permiso, aún la mera la constitución de cualquier derecho-, siempre que esté asociado al dominio público de la Ciudad, para que el procedimiento de doble lectura resulte constitucionalmente exigible.

Bajo tales parámetros, ningún sentido tendría limitar los supuestos comprendidos dentro del alcance de la expresión "toda concesión," ya que la exigencia de

celebrar el procedimiento de doble lectura abarcaría también a los casos de concesión excluidos, en tanto importarían, más allá de su denominación, la “*constitución de cualquier derecho*” sobre el dominio público de la Ciudad.

VI.1.3.3.2. En segundo lugar, tal como se desprende de las consideraciones que anteceden, el empleo al final de la norma de la cláusula abierta “*constitución de cualquier derecho*” expresa la intención del constituyente de asegurar que el procedimiento de doble lectura alcance, sin exclusión, a todas las formas a través de las cuales se reconoce a favor de un sujeto un poder diferenciado respecto de bienes que integran el dominio público.

En consecuencia, tal como se ha adelantado, basta la mera *constitución de cualquier derecho* asociado al dominio público de la Ciudad, para que el procedimiento de doble lectura resulte constitucionalmente exigible.

En particular, resulta innegable que la *concesión de servicio público* para la prestación de los servicios relacionados con el *Sistema de Estacionamiento regulado* constituye derechos a favor de los concesionarios sobre bienes que integran el dominio público (vía pública y predios de acarreo).

En este sentido, vale la pena recordar que ya Otto Mayer se refirió a la concesión en los siguientes términos: “*la concesión es siempre un acto constitutivo de derechos, por el que se da al sujeto un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración*” (citado por Zegarra Valdivia, Diego, “Concesión administrativa e iniciativa privada”, *Themis - Revista de Derecho*, 39, 1998, p. 101).

VI.1.3.3.3. En tercer lugar, la hermenéutica que se ofrezca de la cláusula debe atender al principio de **unidad de la Constitución**. Este último principio de interpretación es debidamente destacado por la jurisprudencia comparada (v.g. Tribunal Constitucional de España, en pleno, 06/XI/2012, “*Recurso de inconstitucionalidad núm 6864-2005, interpuesto por Don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, comisionado al efecto por otros setenta y un Diputado del Grupo Popular del congreso contra la Ley 13/2005*”).

Una vez que se coloca la mirada en la Constitución como un todo, resulta posible advertir que la propuesta hermenéutica aquí efectuada respecto al alcance del artículo 89, inciso 5º, es coherente con el sistema organizado para dotar de efectividad a la democracia participativa adoptada para organizar sus instituciones.

Así, corresponde detenerse en el lugar que corresponde a dicho inciso en el marco del artículo citado. En este punto, como afirma Lago, el artículo 89 no contiene una enumeración taxativa de los supuestos en que resulta exigible el procedimiento de doble lectura. Destaca la autora que, tal como surge del inciso 8º, se admite la inclusión de otros temas, por decisión de la propia Legislatura (Lago, Lidia Ester, “*Democracia participativa. El procedimiento de doble lectura*”, en *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, op. cit.*, p. 954).

Nótese, asimismo, que el artículo 89 luego de señalar que “*tienen procedimiento de doble lectura,*” alude a “*las siguientes materias*” y “*sus modificaciones*”, para luego efectuar una enumeración que, tal como se ha adelantado, no es taxativa.

Ahora bien, los propios términos elegidos, “*materias*” y “*modificaciones,*” dan cuenta de la voluntad de alcanzar con el procedimiento de doble lectura a cualquier decisión que

incumba a los temas enumerados, circunstancia por la que se evita toda expresión que pueda ser utilizada para mutilarlos.

Siguiendo con el orden propuesto, puede advertirse ahora el sistema que integran el artículo 82, inciso 5° y el artículo 89 inciso 5° de la Constitución de la Ciudad. El primero, al imponer una mayoría agravada de dos tercios del total de los miembros de la Legislatura para aprobar *“toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad, por más de cinco años”*. El segundo, al requerir la celebración del procedimiento de doble lectura frente a tales supuestos. La referencia a una pauta temporal y el empleo del término *“inmuebles”* son las únicas diferencias en ambos textos. El espíritu que guía tales preceptos es exigir siempre el cumplimiento del procedimiento de doble lectura, limitando en algunos supuestos la necesidad de cumplir también con una mayoría agravada.

Finalmente, al contemplar otros mecanismos organizados por la Constitución local para dotar de efectividad a la democracia participativa se reafirma la propuesta hermenéutica efectuada. En tal sentido, la obligatoriedad de celebrar audiencias públicas *“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,”* pautada en su artículo 63. Nuevamente aquí, la técnica adoptada por el constituyente excluye hermenéuticas restrictivas. Identifica materias y en ellas impone el cumplimiento de un procedimiento tendiente a garantizar la democracia participativa: Audiencias Públicas.

En conclusión, la armonía del plexo constitucional sugiere también que se adopte la propuesta hermenéutica anteriormente descrita.

VI.1.3.4. A partir de los antecedentes expuestos, una vez que se ha admitido que la ley 5728 y su antecesora, ley 4888 (artículos 7 y 8 ley 4888 con los Anexos II, III y IV y artículos 2 y 5 ley 5728 con los Anexos II, III y IV), adoptaron medidas tendientes a otorgar en concesión servicios vinculados con el Servicio de Estacionamiento Regulado que afecta calles, y también confiere derechos sobre otros inmuebles que integran el dominio público –destinados a playas de acarreo–, cabe concluir que debieron cumplir con el procedimiento de doble lectura (conf. artículo 89, inciso 5 de la CCABA).

VI.1.3.5. Finalmente, atento a que la ley 5728 y su antecesora, ley 4888, incluyen actos de disposición de inmuebles del dominio público, que afectan a los predios destinados a playas de acarreo, cabe concluir que también por esta razón debieron cumplir con el procedimiento de doble lectura (conf. artículo 89, inciso 4 de la CCABA).

Cabe recordar, en este sentido, que la ley 4888, en su Anexo II, artículo 5° y la ley 5728, en su Anexo II, artículo 5, dispuso que *“[e]l plazo de concesión es de diez (10) años contados a partir del día de la iniciación de los servicios...”*. A idéntico tiempo, en el artículo 5 del Anexo III de ambas leyes se estableció que: *“[e]l concesionario se hará cargo de los bienes existentes al momento del inicio de la Concesión, pudiendo disponer de ellos siempre que no sean de utilidad para la correcta prestación del servicio. La disposición deberá hacerse previa autorización de la Autoridad de Aplicación, y de acuerdo a los procedimientos legales vigentes”*. Mientras que en la ley 5728 se agregó *“[s]e entiende por bienes existentes [...] a los predios a acondicionar para el acarreo de vehículos asignados a las respectivas...”*.

VI.2. Corresponde dilucidar ahora si las leyes cuestionadas imponen modificaciones al Código de Planeamiento Urbano. Ello, en cuanto dicho requisito resulta una condición necesaria para que resulte exigible la celebración del procedimiento de doble lectura (conf. artículo 89, inciso 1, CCABA).

Cabe recordar que los actores aducen que las leyes en crisis modifican usos y obras permitidos en distritos calificados como Urbanización Parque (en adelante, UP) en el Código de Planeamiento Urbano. Afirman que ello acontece en los predios de acarreo identificados como Predio Estación Parque Chacarita y Predio Couture, entre otros.

VI.2.1. Las leyes cuestionadas y la situación de los predios destinados a playas de acarreo.

Es necesario, una vez más, detenerse en la situación de los predios de acarreo en las normas cuya inconstitucionalidad se pretende.

En primer lugar, la ley 4888 y la ley 5728, en los artículos 5 de sus Anexos III disponen que: “[e]l concesionario se hará cargo de los bienes existentes al momento del inicio de la Concesión, pudiendo disponer de ellos siempre que no sean de utilidad para la correcta prestación del servicio. La disposición deberá hacerse previa autorización de la Autoridad de Aplicación, y de acuerdo a los procedimientos legales vigentes”. Mientras que la ley 5728 agregó “[s]e entiende por bienes existentes [...] a los predios a acondicionar para el acarreo de vehículos asignados a las respectivas...”.

Luego, en el Anexo B del Anexo IV de ambas leyes, se identifican los predios que funcionarán como Playas de Acarreo y que se otorgarán a los concesionarios.

Entre ellos, se consigna que la zona 2 contará con dos predios, entre los cuales, se encuentran el Predio Couture (ubicado en Eduardo Couture y Francisco Romero, así delimitado en la ley 4888 – y entre las calles Guzmán, Corrientes y Jorge Newbery, así definido en la ley 5728) y el Predio Estación Parque Chacarita (ubicado en Avenida Guzmán y Avenida Jorge Newbery, así delimitado en la ley 4888 - y entre las calles Eduardo Couture, Libres del Sur y Quiroga, así definido en la ley 5728).

En consecuencia, resulta necesario detenerse en cada uno de los predios que han sido identificados y cuya situación a la luz de las leyes citadas ha sido considerada una modificación del Código de Planeamiento Urbano.

VI.2.1.1. Situación del Predio Couture.

La superficie que abarca el denominado Predio Couture, delimitado por las calles Eduardo Couture, Libres del Sur y Quiroga, se encuentra caracterizada como zona UP. Tal afirmación encuentra fundamento en la normativa antes mencionada y en la plancheta 8 del plano de zonificación, al que remite el inciso 2 del artículo 5.4.10 del Código de Planeamiento Urbano,

Por otro lado, del artículo 5.4.10 del Código de Planeamiento Urbano y de la plancheta n° 8, antes referida, se desprende que la zona en cuestión se destina a espacios verdes. Tal como se ha adelantado, la ley 4888 y la ley 5728 (en sus Anexos B del Anexo IV) establecen que una de las playas de acarreo será en dicho predio.

En este punto, resulta relevante destacar que la ley 4923, en su artículo 7, habría dispuesto una autorización en un sector de la Manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19, con el fin exclusivo de satisfacer los requisitos establecidos por las normas anteriormente citadas, cuyo alcance será necesario definir.

Cumplidas las medidas de prueba ordenadas, el Subsecretario de la Subsecretaría de Registros, Interpretación y Catastro del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, informó que *“la Zona UP (Urbanización Parque) delimitada por las calles Quiroga, Libres del Sur, y Eduardo Couture corresponde a la Manzana 178 A”*.

Asimismo, puso en conocimiento que *“mediante el Plano C-9-91 se realizó un levantamiento planimétrico de la Manzana 178 A la cual fue subdividida en las Parcelas: 3a, 3b y 3c de la Sección 15 de la Manzana 178ª delimitando con las arterias Brigadier General Facundo Quiroga, Libres del Sur y Eduardo Couture. De la lectura del Plano C-9-91 surge que la Parcela 3ª es de 6.598,19 m², la Parcela 3b es de 10.052 m² y la Parcela 3c cuenta con 25.876,70 m²”*.

En el mismo informe se aclaró que *“la playa de acarreo que se va a utilizar para prestar el servicio de acarreo de vehículos en el marco del Estacionamiento Ordenado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa una superficie de 5.300 m² correspondientes a la parcela 3b de la Manzana 178 A, de la Sección 15, Circunscripción 19, los que hoy en día se encuentran asfaltados y diferenciados de lo que es el Parque de las Naciones Unidas el cual se encuentra en la Sección 15, Manzana 178C, Parcela 000, por Decreto n° 12236/56 (Boletín Oficial n° 10466), se puede individualizar mediante el Plano C-299-74, delimitado por la Avenida Figueroa Alcorta, Quiroga, Libres del Sur y Bib[il]oni. Esta playa funciona en la actualidad como playa de acarreo correspondiente a la concesión del servicio público de control de estacionamiento indebido en micro y macro centro y ampliación de los espacios de estacionamiento tarifado”*.

Finalmente, informó que *“la ley 4923 afecta la Parcela 3b, Manzana 178 A, Sección 15, Circunscripción 19 a Distrito UP del Código de Planeamiento Urbano y asimismo, en su artículo 7 autorizó el uso de estacionamiento en un sector de la Manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19, con el fin exclusivo de satisfacer los requisitos establecidos por la ley 4888 para el Anexo B del Anexo IV. Los pliegos aprobados por ley 5728 en su Anexo B del Anexo IV contienen a la playa de Couture especificada en la Ley 4888 para la Zona 2 con una superficie de 5.300 m² dentro de la parcela 3b de la manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19”* (fs. 341/341 vta., autos *“Desplast, Gustavo María”*).

En dicho contexto, resulta relevante establecer si la mencionada ley 4923 satisface, respecto del Predio Couture, cuya superficie fuera identificada en las leyes 4888 y 5728 (Anexo B del Anexo IV), los requisitos constitucionales de procedimiento de doble lectura y mayoría calificada. **Es decir, si el dictado de dicha norma, en cuanto autoriza el uso de estacionamiento en un sector de la Manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19, satisface las necesidades que emergían del Anexo B del Anexo IV de las leyes 4888 y 5728.**

Al respecto, de la versión taquigráfica de la primera lectura de la ley 4923, Acta de la 7ª Sesión Especial del 22/X/2013 (disponible en www.legislatura.gov.ar, VT n° 30, página 6/7. Última consulta 19/VI/2018), se desprende que: *“el sector en el que actualmente se localiza el Centro Municipal de Exposiciones y la parcela 3 b de la manzana 178 A, Sección 15, serán zonificados como Distrito UP, con el objeto de su integración paisajística con el nuevo Parque que se desarrollará por sobre la cubierta del Centro de*

Exposiciones y Convenciones completando los espacios verdes que se propone poner en valor a través de la intervención que se plantea para este sector urbano”.

En dicha sesión la ley fue aprobada en general con 54 votos positivos y una abstención y, en particular, con el mismo resultado de votación, recibiendo así aprobación inicial, conforme lo establecido en los artículos 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad.

De acuerdo con ello, el artículo 2 de la ley en debate quedó redactado de la siguiente manera: “[d]eróganse las Normas Especiales establecidas en el *Parágrafo 5.5.2.8 Plancheta de Zonificación n° 8, 5.5. Normas Especiales de la Sección 5 del Código de Planeamiento Urbano, Decreto 629/92 BM 19262, y afectase la Parcela 3b, Manzana 178 A, Sección 15, Circunscripción 19 a Distrito UP del Código de Planeamiento Urbano*” (cfme. artículo 2).

Ahora bien, con fecha 11/III/2014, se llevó a cabo la audiencia pública correspondiente. En ella, de acuerdo a la versión taquigráfica, se afirmó que su convocatoria obedecía a que era necesario modificar el Código de Planeamiento Urbano.

Finalmente, resulta relevante destacar la opinión vertida por algunos legisladores en el debate organizado alrededor de la segunda lectura de la ley. En particular, el Sr. Ferraro sostuvo: “[...] *a fines del año pasado también votamos la Ley 4888, referente al estacionamiento medido y regulado en la Ciudad de Buenos Aires. Y en el mismo lugar en donde se está previendo la construcción del nuevo centro de exposiciones de la Ciudad de Buenos Aires, en la ley de estacionamiento medido y regulado se le asigna una parte de esa parcela al playón de estacionamiento para lo que es el acarreo de autos que recojan las futuras empresas que ganen la licitación en las distintas zonas de la Ciudad de Buenos Aires. De manera que le pediría que se aclare, para que las dos normas sean concordantes: tanto la que estamos votando en segunda lectura, vinculada al Centro de Exposiciones como la que votamos el año pasado, para poder proceder a su aprobación en segunda lectura*” (disponible en www.legislatura.gov.ar, VT n° 9, pp. 238/239. Última consulta 19/VI/2018).

Mientras que el Sr. Palmeyro señaló: “*Señor presidente: recién el diputado Máximo Ferraro planteaba una inquietud que ya el año pasado –cuando se realizó la votación en primera lectura- los distintos bloques habíamos planteado al Poder Ejecutivo. Señalo esto, porque estamos asignando una función a una parcela determinada que, cuando se vota la ley 4888 sobre estacionamiento regulado, ya se había señalado que un espacio de la parcela 175 iba a ser designada para playa de acarreo. A los pocos días, se votó en primera lectura este proyecto del centro de convenciones de la Ciudad de Buenos Aires y se volvió a asignar el mismo espacio para la construcción de este centro. El problema es que se le cambia la zonificación y se pretende que a esa parcela se la zonifique como UP. En caso de proceder a ese cambio de zonificación, no se podría construir allí la playa de acarreo de la ley de estacionamiento medido, ya que sería imposible habilitar en una zonificación UP una playa de acarreo. [...] Por lo tanto, si está de acuerdo, le voy a proponer a la presidenta de la Comisión de Planeamiento Urbano incorporar una modificación al Despacho 52 que nos permita, al menos, salvar la situación de la ley 4888*” (disponible en www.legislatura.gov.ar, VT n° 9, pp. 239/240. Última consulta 19/VI/2018).

En dicha sesión la ley fue aprobada con 49 votos positivos, dos negativos y tres abstenciones.

De acuerdo con ello, se incorporó el artículo 7° al texto de la ley el que quedó redactado de la siguiente manera: “[a]utorízase el uso de estacionamiento en un sector de la Manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19, con el fin exclusivo de satisfacer los requisitos establecidos por la ley 4888 para el Anexo B del Anexo IV” (cfme. artículo 7).

Una primera aproximación a la cuestión permite afirmar que la ley 5728, cumplió con el procedimiento de doble lectura necesario para operar una modificación del Código de Planeamiento Urbano. Ello, respecto de la superficie identificada como “un sector de la Manzana 178 A de la Sección 15, Circunscripción 19.”

Resta establecer si el inmueble sobre el que se ha cumplido con el procedimiento de doble lectura, para el cual se autoriza el uso de estacionamiento, resulta idéntico al que emerge de las leyes 4888 y 5728, en lo que éstas definen como playa de acarreo del Predio Couture.

Para ello, es preciso recordar que conforme el Anexo B del Anexo IV de ley 4888 el Predio Couture, que funcionará como playa de acarreo, se encuentra delimitado por las calles Eduardo Couture y Francisco Romero, mientras que en el mismo anexo de la ley 5728 se define entre las calles Eduardo Couture, Libres del Sur y Quiroga.

Adviértase entonces que todas las normas involucradas refieren a la Manzana 178 A, Sección 15, Circunscripción 19. Ahora bien, mientras que la ley 4923 autoriza el uso de estacionamiento exclusivamente en “un sector” de dicho predio, las leyes 4888 y 5728, permiten que abarque la totalidad de la superficie, al delimitarla por las calles Eduardo Couture y Francisco Romero en la primera de ellas, y por las calles Eduardo Couture, Libres del Sur y Quiroga en la segunda.

En este punto, la ley 4923 vino a solucionar un aspecto problemático de la ley 4888 y la precisión que efectuó resultaba una modificación operada por ley posterior, cumpliendo además con el procedimiento constitucional exigible. **Ahora bien, la ley 5728, al pretender mantener la delimitación del predio tal como había sido practicada por la ley 4888, amplió el uso para estacionamiento más allá del sector para que la ley 4923 había autorizado. Ello, sin cumplir el procedimiento de doble lectura.**

A ello debe sumarse el hecho de que dentro del Predio Couture delimitado por la ley 5728, conforme se desprende de la plancheta [8 http://cdn2.buenosaires.gob.ar/planeamiento/plachetas_2018.pdf](http://cdn2.buenosaires.gob.ar/planeamiento/plachetas_2018.pdf), existe un espacio verde que no se encontraría afectado por el sector habilitado para estacionamiento por la ley 4923. Ello conforme lo informado a fs. 341/341 vta. y los planos acompañados en soporte digital que obran reservados en Secretaría. Antecedentes que la actora ha consentido.

Sin perjuicio de lo expuesto hasta aquí, de acuerdo a lo informado por el Subsecretario de la Subsecretaría de Registros, Interpretación y Catastro del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, más allá de la habilitación de la ley 5728, la Administración habría limitado el predio destinado a playa de acarreo a la superficie autorizada por la ley 4923 (ver, informe obrante a fs. 341/341 vta., autos “Desplast, Gustavo María,” anteriormente citado).

Dicha circunstancia ha sido admitida, además, en forma expresa por quién cuestiona la situación de los predios, el actor Gustavo María Desplast (fs.347/348, autos “Desplast, Gustavo María”).

En tal sentido, debe recordarse que, según la doctrina inveterada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “... las decisiones en los juicios de amparo deben atender a la situación existente al momento de ser dictadas” (Fallos: 247:466; 249:553; 250:346, entre muchos otros). Por otra parte, es doctrina del máximo Tribunal que “la subsistencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable de oficio y que su desaparición importa la de poder juzgar” (CSJN, 29/VIII/1986, “Klein, Guillermo Walter”, Fallos: 308:1489) y que “... el poder de juzgar ha de ejercerse en la medida en que perdure una situación de conflicto de intereses contrapuestos en el marco de un caso o controversia, lo que impide su ejercicio cuando estas circunstancias ya no existen” (CSJN, 07/VI/2005, “Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, Fallos: 328:1825).

En consecuencia, corresponde declarar abstracto pronunciarse sobre si, respecto al Predio Couture, las leyes cuestionadas importaron una modificación al Código de Planeamiento Urbano y debieron haber cumplido el procedimiento de doble lectura.

Siendo ello así, restaría solo analizar lo relativo al Predio Estación Parque Chacarita.

VI.2.1.2. Situación del Predio Estación Parque Chacarita.

La zona correspondiente al predio Estación Parque Chacarita, entre las Avenidas Guzmán, Corrientes y Avenida Jorge Newbery, se encuentra caracterizada como zona UP. Ello se desprende de la normativa antes mencionada y de la plancheta n° 11 del plano de zonificación, al que remite el inciso 2 del artículo 5.4.10 del Código de Planeamiento Urbano.

Por otro lado, del artículo 5.4.10 del Código de Planeamiento Urbano y de la plancheta n° 11, antes referida, se desprende que la zona en cuestión está destinada a espacios verdes. Ahora bien, las leyes 4888 y 5728 (Anexos B de los Anexos IV) mencionan que una de las playas de acarreo se ubicará en dicho predio.

En consecuencia, resulta necesario determinar si dichas normas importan modificaciones al Código de Planeamiento Urbano. En su caso, si cumplieron con el procedimiento de doble lectura o si existe otra ley que hubiera habilitado tal uso para el predio, cumpliendo con tal recaudo.

En este sentido, el GCBA sostiene que mediante ordenanza 36107/MCBA/80 se adjudicó la construcción, explotación y mantenimiento de una playa de estacionamiento en el predio en cuestión. Entiende que dicha circunstancia determina la falta de exigibilidad del procedimiento de doble lectura en las leyes posteriores que asignan idéntico destino al predio.

En primer lugar, corresponde destacar que la ordenanza citada, de fecha 03/X/1980, adjudicó la construcción, explotación y mantenimiento por el sistema de concesión de obra pública, de una playa de estacionamiento a nivel denominada “Estación Parque Chacarita, en la avenida Guzmán entre las Avenidas Jorge Newbery y Federico Lacroze y en las plazoletas ubicadas en la avenida Corrientes entre Olleros y Avenida Forest, por un plazo de concesión de 19 años y 6 meses.” El plazo mencionado, tal como

resulta notorio, ha transcurrido ampliamente sin que hubiera otorgado una nueva concesión.

Frente a una defensa similar vinculada a dicha ordenanza, la Sala III de la Cámara del Fuero ha señalado *“el hecho de que el predio haya sido objeto de concesión en virtud de las ordenanzas 35811 y 36107 no tiene vinculación alguna con la resolución de la medida cautelar puesto que, tal como lo denuncia el GCBA, dicha concesión ha concluido en el año 2008”* (CCAyT, Sala III, 27/II/2015, *“Zelaya Marcos y otros c/ GCBA s/ Incidente de apelación”*).

Ello es corroborado por la nota NO-2018-04568579-DGABC (cfr. fs. 342/342 vta.), emitida por el Director General de la Dirección General Administración de Bienes y Concesiones del Ministerio de Modernización Innovación y Tecnología, en cuanto informa que: *“el denominado predio Estación Parque Chacarita no se encuentra en la actualidad afectado a ningún tipo de concesión u otra modalidad contractual ya que el mismo se encuentra afectado como playa de acarreo por la ley 4888 la que fue reemplazada por la ley 5728”*.

Por otro lado, la nota NO-2018-04568579-DGABC (cfr. fs. 342/342 vta.), emitida por el Director General de la Dirección General Administración de Bienes y Concesiones del Ministerio de Modernización Innovación y Tecnología, hizo saber que por *“Licitación Pública n° 401/SIGAF/2014 se licitó la obra pública “Recuperación y Puesta en Valor Parque Los Andes” cuyos pliegos se aprobaron por la Secretaría de Gestión Comunal”*.

Allí, también, se afirmó que *“esa obra respetó el uso asignado a este sector afectado a playa de acarreo, previendo en el proyecto elementos que hicieran armónico el uso de la playa con el resto del parque, la playa de 4.800 m² mantiene sus límites históricos desde el año 80 y se encuentra claramente diferenciada de lo que es el parque los Andes”*.

A diferencia de lo informado por el GCBA, conforme se desprende del Código de Planeamiento Urbano, plancheta 11, los límites del referido parque se encuentran conformados por las Avenidas Corrientes, Federico Lacroze, Guzmán y Dorrego. Ello también se corrobora con lo que puede visualizarse en la página web www.google.com/maps y con los límites consignados en la Declaración 392/07 relativa al Parque Los Andes dictada por la propia Legislatura.

En este punto, resulta relevante destacar que más allá que el GCBA haya informado, a fs. 342/342 vta., la superficie que en la actualidad posee el sector asfaltado, cierto es que la ley 5728 (Anexo B del Anexo IV) define la superficie que abarcará el Predio Estación Parque Chacarita como aquella comprendida entre las Avenidas Guzmán, Corrientes y Avenida Jorge Newbery, por lo que nada impediría que a la luz de dicha norma se extendiera a todo ese espacio.

Por otra parte, la necesidad de aprobar una nueva ley que contemple la situación del Predio Estación Parque Chacarita y que cumpla con el procedimiento de doble lectura impuesto por la Constitución local, ha sido reconocida por el propio Poder Ejecutivo, al presentar un proyecto de ley a la Legislatura en el que pretende sortear tal óbice (conf. fs. 394/401, “Desplast Gustavo María”).

En consecuencia, la playa de acarreo identificada como Predio Estación Parque Chacarita, se encuentra caracterizada como UP. Ahora bien, las leyes 4888 y 5728 (Anexos B de los Anexos IV), al destinar dicho predio a playa de acarreo, modifican el carácter y usos de dicha zona, más allá de lo que dispone el inciso 3 del artículo 5.4.10 del Código de Planeamiento Urbano. En consecuencia, para que una modificación con tal alcance superara un test de constitucionalidad, debió haberse efectuado siguiendo el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89, inciso 1° de la CCABA. Cabe destacar aquí que la ordenanza 36107/MCBA/80, cuyo efecto se agotó conjuntamente con la concesión de obra que habilitó, no resulta idónea para excluir la exigibilidad de tal procedimiento.

En relación a lo expuesto, cabe recordar también que la doctrina, en oportunidad de comentar el artículo 89 de la CCABA, ha sostenido: “[e]l artículo 27 determina que la Ciudad instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo. En ese contexto, los apartados 1 y 2 del artículo en comentario mencionan los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación y sus modificaciones, y el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como aquellos proyectos que necesariamente requieren de la doble lectura” (conf. Lago, Lidia Ester, “Democracia participativa. El procedimiento de doble lectura”, en *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada, op.cit.*, p. 954).

VI.3. Siguiendo el orden establecido, corresponde dilucidar si las leyes cuestionadas consagraron excepciones al régimen general de gratuidad de estacionamiento en todas las arterias de la Ciudad. Ello, toda vez que únicamente ante una respuesta afirmativa a tal enigma también resultaría exigible que hubieran sido sancionadas siguiendo el procedimiento de doble lectura (conf. art 89, inciso 6, CCABA).

Cabe recordar que el Sistema de Estacionamiento Regulado no tiene origen en las leyes aquí cuestionadas. Tal como se ha adelantado, la ley 4003, a través de su artículo 8º incluyó el Capítulo 7.4 “*Sistema de Estacionamiento Regulado*” al Código de Tránsito y Transporte de la CABA.

La ley aduce que se adopta dicho Sistema “*como medio para favorecer el ordenamiento del tránsito, optimizar el uso de los espacios disponibles para el estacionamiento vehicular en la vía pública, favoreciendo la rotación vehicular, concediendo beneficios a las personas residentes en los sectores próximos a sus domicilios*” (7.4.1. Definición, Capítulo 7.4, Código de Tránsito, texto introducido por ley 4003).

En lo que aquí resulta importante destacar, la norma dispone que “[e]l establecimiento de sectores tarifados debe aplicarse sólo en arterias principales de las áreas céntricas, previa aprobación legislativa.” Aclarando que “[e]n todos los casos, el establecimiento de sectores tarifados debe realizarse, de acuerdo con el procedimiento establecido en el punto 7.4.11 “*Asignación de modalidades tarifarias*”” (conf. punto 7.4.1., Código de Tránsito, texto introducido por ley 4003).

En este punto, el punto 7.4.11, sobre asignación de modalidades tarifarias, señala que “[l]a Autoridad de Aplicación remitirá para su aprobación por parte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la asignación de las diferentes

modalidades tarifarias a las distintas arterias de la ciudad” (conf. punto 7.4.11, Código de Tránsito, texto introducido por ley 4003).

Se agregaba en el punto 7.4.12., respecto al establecimiento de tarifas, que “[e]l valor de las distintas tarifas previstas en el punto 2.1.5 “Servicio de Grúas”, 7.1.17 “Estacionamiento Carga y Descarga en Obras” y 7.4.8.1, “Modalidades de Tarifas” en concordancia con lo establecido en el punto 7.4.11 “Asignación de modalidades Tarifarias” así como los distintos valores previstos para cada zona serán establecidos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con acuerdo al procedimiento previsto el Artículo 13 inciso c) de la Ley 210 (BOCBA N° 752)” (conf. punto 7.4.12, Código de Tránsito, texto introducido por ley 4003).

Luego, al autorizar al Poder Ejecutivo a llamar a licitación pública para la Concesión de la Prestación de los distintos Servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado, afirma que “el sistema una cobertura territorial que comprenda a la totalidad de la ciudad” (conf. artículo 9, ley 4003).

La norma citada es suficiente para demostrar que no existía, con anterioridad a las leyes cuestionadas, un régimen absoluto de gratuidad de estacionamiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En concreto, la ley 4888, en lo que aquí importa aprobó las modalidades tarifarias para automotores “a aplicar en las distintas arterias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contenidas en el Anexo I que a todos sus efectos forma parte integrante de la presente Ley, en un todo de acuerdo a lo previsto en el Artículo 7.4.11” (conf. artículo 6, ley 4888).

Si bien modificó parcialmente otros aspectos de la ley 4.003, no operó cambio alguno sobre el ámbito comprendido por el Sistema de Estacionamiento Regulado, excepto en su división en zonas (conf. artículo 7, ley 4888)

Con posterioridad, la ley 5728, siguiendo idéntica modalidad que su antecesora, también aprobó las modalidades tarifarias para automotores, remitiendo a su Anexo I la determinación de las arterias (conf. artículo 4, ley 5728).

Tampoco operó cambios sobre el ámbito comprendido por el Sistema de Estacionamiento Regulado, excepto, nuevamente, en lo relativo a las zonas comprendidas (conf. artículo 2, ley 5728)

En consecuencia de lo expuesto, no se ha logrado acreditar que las normas cuestionadas en estos actuados hubieran consagrado excepciones a un régimen absoluto de gratuidad de estacionamiento, ya que este, como tal, no existía.

Resulta un hecho notorio, por otra parte, que las leyes cuestionadas ampliaron el espectro de arterias sujetas al Sistema de Estacionamiento Regulado (ver, Anexo I, artículo 6, ley 4888; Anexo I, artículo 4, ley 5728). Circunstancia, por otra parte, que fue señalada en diversos medios de información (puede consultarse: <https://www.lanacion.com.ar/1571222-estacionamiento-medido-en-mas-de-media-ciudad>, también <https://www.lanacion.com.ar/1645132-aprueban-la-ley-que-extiende-el-estacionamiento-medido-a-casi-la-mitad-de-la-ciudad>. Última consulta: 19/VI/2018).

Ahora bien, dicha circunstancia, por sí, no es suficiente para configurar una excepción a un régimen general, si no es acredita antes la existencia de aquel.

Por otra parte, tampoco los actores produjeron prueba alguna tendiente a acreditar que la ampliación del espacio de estacionamiento tarifado no se limitó a aquellas “arterias principales de las áreas céntricas” (conf. punto 7.4.1., Código de Tránsito, texto introducido por ley 4003).

A partir de las consideraciones que anteceden, corresponde rechazar el cuestionamiento en análisis.

VII. Una vez que se ha analizado la totalidad de los cuestionamientos que los actores efectúan relativos al incumplimiento del procedimiento de doble lectura, corresponde analizar los relativos a la aprobación de las leyes sin la mayoría que entienden necesaria.

VII.1. En ese sentido, señalan que cuando las normas comprenden casos de disposición de bienes inmuebles de la Ciudad y/o supuestos de concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad por más de cinco años resulta exigible la mayoría calificada para su aprobación (conf. artículo 82, incisos 4 y 5, CCABA).

Afirman que las normas que cuestionan se encuentran comprendidas en dicha categoría, ya que otorgan a los concesionarios derechos por diez años sobre bienes inmuebles que pertenecen al dominio público de la Ciudad. Aclararon que ello debe reputarse también un supuesto de acto de disposición de tales bienes.

A partir de lo expuesto, es necesario establecer si las leyes cuestionadas cumplen con las condiciones en las que la Constitución Local impone la aprobación con mayoría agravada, de dos tercios.

En este punto, se ha adelantado ya que existen supuestos en los cuales la Constitución Local vincula íntimamente la exigencia del procedimiento de doble lectura y la aprobación con mayorías calificadas.

La doctrina ha señalado sobre el particular que “[e]l artículo 82, apartado 4 faculta a la Legislatura a disponer, con el voto de los dos tercios del total de sus miembros, la desafectación del dominio público y la disposición de bienes inmuebles de la Ciudad. En el apartado 5 la autoriza, con igual mayoría a aprobar toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad por más de cinco años. En esos supuestos se requiere el procedimiento de doble lectura para la aprobación y sanción de los proyectos de ley correspondientes, como expresamente lo disponen los apartados 4 y 5” (Lago, Lidia Ester, “Democracia participativa. El procedimiento de doble lectura”, en *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada, op. cit.*, p. 955).

En consecuencia, una vez que se ha establecido que las leyes aquí cuestionadas debieron seguir el procedimiento de doble lectura, toda vez que disponen sobre bienes inmuebles de la Ciudad, a la vez que establecen concesiones y constituyen derechos sobre el dominio público de la Ciudad, cabe tener por cumplidos tales extremos también para determinar si debían ser aprobadas por mayoría agravada.

Resta, en consecuencia, detenerse en el único requisito que queda por analizar: que, para la mayoría agravada, la concesión o la constitución del derecho sobre inmuebles del dominio público haya sido concedida “por más de cinco años” (conf. artículo 82, inciso 5, CCABA).

Tal como se ha adelantado también, las leyes... y, en particular, los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y Especificaciones Técnicas para la Licitación Pública Nacional para la concesión del servicio público en cuestión, aprobados mediante las leyes 4888 y 5728, dispusieron un plazo de diez años de contrato (conf. artículo 5, Anexo II, ley 5728 y artículo 4, Anexo II, ley 4888). Ello se condice con el plazo que había sido establecido por la ley 4003, mediante su artículo 9º.

Es decir que, por los motivos expuestos en el considerando precedente, sumados al plazo de vigencia del contrato de concesión diseñado mediante las leyes 4888 y 5728 que supera el plazo de cinco años previsto en el artículo 82, inciso 5º de la CCABA, cabe concluir que el requisito de la mayoría especial para su dictado también ha sido incumplido.

Establecido lo anterior, por aplicación de similares fundamentos, resulta que las leyes 4888 y 5728 debieron haber contado, para su sanción, con la mayoría agravada consagrada en el artículo 82, inciso 5º de la CCABA.

VII.2. Habiendo establecido que las leyes cuestionadas debieron ser aprobadas con la mayoría de los dos tercios, resta detenerse en el último cuestionamiento articulado por los actores.

Afirman que cuando una parte de un proyecto de ley exige aprobación con mayoría especial, tal exigencia alcanza a todo el proyecto de ley cuando se realiza la votación en general (conf. artículos 217 y 218, Reglamento Interno de la Legislatura Porteña).

Entienden que una vez que se ha concluido que las leyes 4888 y 5728 debieron ser aprobadas con la mayoría prevista en el artículo 82 de la CCABA, el cumplimiento de dicho recaudo debe reputarse exigible para su aprobación en general, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 y 218 del Reglamento Interno de la Legislatura.

De tal modo, el reproche por su incumplimiento afectaría a la totalidad de las leyes, no exclusivamente a los artículos que les generaron agravio.

Más allá de la importancia que cabe reconocer al Reglamento Interno de la Legislatura, los actores debieron haber explicitado las razones a partir de las cuales resulta posible sostener que su incumplimiento por una ley conduce a la declaración de inconstitucionalidad de esta última.

VIII. Encontrándose reunidos los extremos que tornan procedente la presente acción de amparo, corresponde hacer lugar a lo peticionado por los actores.

En consecuencia, declarar que los artículos 2, 4, 5 de la ley 5728, conjuntamente con sus Anexos, en tanto contemplan supuestos alcanzados por el artículo 89, incs. 1, 4 y 5 de la Constitución de la Ciudad, debieron cumplir con el procedimiento de doble lectura exigible. Asimismo, declarar que, encontrándose también cumplidos a su respecto los recaudos impuestos por el artículo 82, incisos 4, y 5 de la Constitución de la Ciudad, resultaba exigible que fueran aprobados por la mayoría de dos tercios del total de los miembros de la Legislatura. En consecuencia, corresponde declarar la inconstitucionalidad de los artículos anteriormente identificados, aclarando que idéntico reproche se hace extensivo a las cláusulas de su antecedente que regularon idénticas hipótesis, artículos 6, 7 y 8 de la ley 4888 y sus Anexos.

IX. Atento al modo y los fundamentos con que se resuelve la cuestión, no se advierten elementos para apartarse del principio objetivo de derrota, por lo que las costas del proceso se impondrán a la demandada, en su calidad de vencida (confr. artículo 62 CCAyT; artículo 28, ley 2145).

Por todo ello, **RESUELVO:**

1. Hacer lugar parcialmente a la demanda iniciada por Fernanda Leonor Martín y Gustavo María Desplast .

2. En consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2, 4, 5 de la ley 5728, conjuntamente con sus Anexos, aclarando que idéntico reproche se hace extensivo a las cláusulas de su antecedente que regularon idénticas hipótesis, artículos 6, 7 y 8 de la ley 4888 y sus Anexos.

3. Costas al GCBA, vencido (confr. artículo 62 CCAyT; artículo 28, ley 2145).

4. En atención a que lo aquí resuelto, incorpórese copia certificada de la presente en autos "*Martín Fernanda Leonor c/GCBA s/amparo*", Expte. n° A10418/2014-0, radicados en este Juzgado y Secretaría,

5. Disponer que los eventuales recursos deben ser presentados en el marco de estos actuados, para su tramitación conjunta, aun cuando se trate de un remedio intentado por quienes participaron de los autos mencionados en el punto precedente.

6. Regístrese y notifíquese por Secretaría, en el día con habilitación de días y horas inhábiles, a las partes intervinientes en estos actuados y en los autos "*Martín Fernanda Leonor c/GCBA s/amparo*", Expte. n° A10418/2014-0.

Cumplido, notifíquese al Sr. Fiscal interino en su público despacho mediante la remisión de las presentes. Oportunamente, archívese.

7. Regístrese y notifíquese a las partes mediante cédula por Secretaría en el día con habilitación de días y horas inhábiles.

8. En atención a que el horario de recepción de cédulas previsto en la Resolución 634-CMCABA-2006 ha transcurrido, désignase a Débora Laplacet, con DNI 40.340.846- Oficial Notificador Ad-hoc a los fines de notificar lo aquí resuelto.

9. En atención a lo normado en el artículo 2.11 de la Resolución 634-CMCABA-2006 líbrese oficio al Consejo de la Magistratura con el fin de poner en conocimiento lo decidido en el punto que antecede.

Francisco J. Ferrer
Juez

REGISTRADA AL TOMO ____ FOLIO ____
DEL LIBRO DE REGISTRO DE SENTENCIAS
DEFINITIVAS DEL JUZGADO N° 23 SECRETARÍA N° 45. AÑO
2.018. CONSTE.