



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

1983-2023. 40 Años de Democracia

JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA  
N°25

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 63372/2022-0

CUIJ: EXP J-01-00063372-7/2022-0

Actuación Nro: 1763624/2023

Ciudad de Buenos Aires,

**VISTOS:** los autos del epígrafe, que se encuentran en condiciones de dictar sentencia y de cuyas constancias

**RESULTA:**

1. Que la presente acción de amparo colectivo fue iniciada por la **ASOCIACIÓN CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD** (CUIT N° 30- 71550690-0), representada por su Presidente, Sr. JONATAN EMANUEL BALDIVIEZO (DNI 30.150.327), en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma y de la ley 2145, contra el **GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA)** y con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la ley N° 6447 que creó el Distrito del Vino y demás normativa dictada en consecuencia, por no haberse cumplido con la convocatoria y realización de la audiencia pública obligatoria que dispone el art. 63 de la CCABA, ni con el procedimiento de doble lectura que establecen los arts. 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad, y por violar los derechos que surgen de la Democracia Participativa Ambiental, en particular el derecho de todo habitante de la ciudad a participar en la toma de decisiones de políticas de planificación y ambientales en el marco de las instancias participativas obligatorias dispuestas en la Constitución de la Ciudad y el Plan Urbano Ambiental (Opinión Consultiva N° OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; arts. 3, 5, 6 y 7 del Acuerdo de Escazú; arts. 1, 11, 12, 26, 27, 30, 63, 89, 90 y 104, incisos 27 y 29 de la Constitución de la Ciudad; Ley N° 6; y arts. 4, 19, 20 y 21 de la Ley N° 25.675).

Asimismo, solicitó el dictado de una medida cautelar con el fin de que se ordenara la suspensión de la vigencia y efectos de la ley N° 6447 y demás normativa dictada en consecuencia.

En cuanto a los antecedentes fácticos, explicó que el 11 de noviembre de 2020 se presentó el Proyecto de Ley N° 2707-D-2020 en la Legislatura porteña, que fue sancionado, en una única lectura, el 2 de septiembre de 2021, dando origen a la ley N° 6447, cuyo objeto es promover el desarrollo económico de un área geográfica de la Ciudad mediante el otorgamiento de beneficios impositivos a quienes realicen inversiones destinadas al desarrollo de espacios para llevar adelante actividades relacionadas al campo de la industria vitivinícola (art. 1) y crear el distrito del vino en el área comprendida por las calles 12 de octubre, Espinosa, Biarritz, Avenida San Martín, Carlos Antonio López, Avenida General Paz, Cervantes, Tinogasta, Emilio Lamarca, Ricardo Gutiérrez, Alfredo R. Bufano y Terrero, en ambas aceras (art. 2), siendo sus beneficiarios las personas humanas, las personas jurídicas y uniones transitorias de empresas que

realicen desarrollos de espacios dentro del Distrito los cuales sean destinados exclusivamente a la realización de actividades relacionadas a la industria vitivinícola, siendo de: **a.** Distribución de vinos; **b.** Bodegas, vinotecas y cavas; **c.** Museos y exposiciones relacionadas al vino; **d.** Centros de enseñanza, formación y capacitación sobre el vino; **e.** Administración de empresas vitivinícolas; **f.** Comercialización mayorista y minorista de vino (art. 3). Explicó que dicha norma fue reglamentada por el decreto 343/2021.

Entendió que el GCBA y la Legislatura porteña habían decidido establecer e impulsar un nuevo emplazamiento comercial a través de beneficios fiscales en la Comuna N° 11 y por ello debió haberse convocado en forma obligatoria a una audiencia pública previo al tratamiento legislativo.

Ello, de acuerdo a lo previsto por el art. 63 de la Constitución de la Ciudad que dispone que la convocatoria a Audiencia Pública es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

Consideró que la conducta del GCBA aquí denunciada lesionaba el derecho de todo habitante de la ciudad a participar en la elaboración de las políticas públicas y en la discusión de proyectos orientados a influir en la planificación de la ciudad y que esa omisión era causal de nulidad de la ley de conformidad con lo previsto en los arts. 3 y 4 de la ley 6.

Por otro lado, sostuvo que debió haberse aplicado el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89 inc. 6 de la CCABA, en tanto la ley impugnada establece un régimen de beneficios fiscales que, a su juicio, constituye una excepción a la regulación del impuesto sobre los Ingresos Brutos. Ello, en atención a lo establecido en el artículo 10 del cuerpo normativo en crisis, que establece que “[l]os beneficiarios inscriptos al Registro podrán computar como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos un porcentaje del monto invertido en un proyecto de desarrollo de espacios dentro del Distrito, respecto de la totalidad de las actividades económicas que desarrollen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [...]”.

Alegó que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha querido establecer la participación ciudadana para garantizar la transparencia de la discusión porque estos beneficios fiscales constituyen privilegios económicos que beneficiarán a unos pocos con los recursos de toda la población.

Afirmó que la norma cuestionada no sólo es una ley de beneficios impositivos sino una política de promoción para transformar un sector de la ciudad en un nuevo polo productivo. En este sentido, postuló que también resulta aplicable el procedimiento descrito por cuanto la ley 6447 constituye una modificación a la planificación de la ciudad, pues entiende que al crear el Distrito del Vino destinado a la realización de actividades relacionadas con la industria vitivinícola, modificó los usos en el polígono determinado por la ley para que dichas actividades puedan desarrollarse y funda su postura en lo dispuesto por el art. 10.8. del Código Urbanístico que establece que una vez aprobado un nuevo Polo Productivo o Distrito se modifica automáticamente los usos autorizados en el polígono correspondiente a fin de que las actividades del nuevo Distrito puedan desarrollarse.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA  
N°25

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 63372/2022-0

CUIJ: EXP J-01-00063372-7/2022-0

Actuación Nro: 1763624/2023

Asimismo, sostuvo que el artículo 90 de la CCABA regula el procedimiento de doble lectura, e indica que la omisión de publicar y convocar a audiencia pública dentro del plazo de treinta (30) días es causal de nulidad. En síntesis, alegó que la omisión de convocar a las audiencias públicas obligatorias que establece la Constitución de la Ciudad, durante el trámite y sanción de la ley 6447, constituye una violación grave del derecho a la Democracia Participativa y del derecho a participar en las discusiones más importantes de la ciudad a través de la audiencia pública, que constituyen derechos políticos de la ciudadanía porteña.

Finalmente ofreció prueba, fundó la legitimación invocada, alegó sobre la procedencia de la vía del amparo y formuló las reservas pertinentes.

2. Que seguidamente se corrió vista al Ministerio Público Fiscal, quien se pronunció sobre el carácter colectivo de la acción y con respecto a la medida cautelar requerida, y estimó que resultaría apropiado otorgar un traslado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en los términos del art. 14 de la ley 2145.

Una vez devueltos, y de conformidad con lo señalado por la Sra. Fiscal, se ratificó la inscripción de la causa en el Registro de Amparos Colectivos y se ordenaron las medidas de difusión correspondientes. Asimismo, se ordenó correr vista al GCBA de la medida cautelar solicitada (cfme. Art. 14 de la ley 2145) y se requirió que informara cuál había sido el procedimiento llevado a cabo por la Legislatura de la Ciudad para la sanción de la ley N° 6447 que creó el “Distrito del Vino”, indicando, en su caso, si se había utilizado alguno de los mecanismos establecidos en los arts. 63, 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Mediante la presentación que obra bajo actuación 629316/2021 el GCBA, contestó el traslado conferido y adjuntó documental.

Luego, mediante la resolución que obra bajo actuación 1169889/2022 se rechazó la cautelar peticionada.

Por su parte, mediante actuación 526881/2022 se presentaron **LILIANA ELISA PAGLIANO** (DNI 13.071.547) y **CLAUDIO VÍCTOR PISSINIS** (DNI 11.959.907), y tomaron participación en el proceso en el carácter de parte actora, en su calidad de habitantes de la Ciudad y por vivir en los barrios alcanzados por el polígono del Distrito del Vino, de acuerdo a la Resolución de fecha 6 de mayo de 2022, y en carácter de *amicus curiae*, GERARDO ANDRÉS CASTELLANO (actuación 1880358/2022), EDUARDO JAVIER LOPARDO (actuación 2154221/2022) y JORGE ALBERTO CAYETANO CÉSAR (actuación 2609642/2022); sin perjuicio de que, luego, los Sres. CASTELLANO y CAYETANO CÉSAR manifestaron su voluntad de desistir de su intervención en el proceso (v. actuaciones 2657293/2022 y 2811214/2022).

3. Que, una vez cumplidas las medidas de difusión ordenadas, mediante actuación 1106039/2022, se ordenó correr traslado de la demanda (v. actuación 1890150/2022). Seguidamente, se presentó el GCBA y lo contestó.

Luego de formular las negativas de rigor alegó la improcedencia de la vía del amparo intentada y la incompetencia del tribunal, sobre la base de entender que, para la impugnación constitucional de leyes y normas de alcance general, se ha previsto específicamente la acción declarativa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia que surge del artículo 113 CCABA y de la Ley N° 402, que regula una acción directa de inconstitucionalidad.

Asimismo, planteó la falta de legitimación activa de la parte actora para promover la presente acción de amparo, por cuanto, a su entender, no ha demostrado debidamente su condición de afectada actual o potencial, ya que no alega, ni demuestra, la existencia de un perjuicio personal, concreto y directo. Además, sostiene que la actora carece de representación para accionar por la totalidad de las “personas” que habitan en el área denominada del “Distrito del Vino”.

Postuló también la demandada que no existe caso o causa judicial que habilite la intervención del poder judicial, porque, en la especie a la actora no se le puede reconocer la condición de “parte” en estos obrados.

Asimismo, consideró que en el caso se verifica la ausencia de un interés colectivo, en los términos del segundo párrafo del artículo 14 de la CCABA, pues enfatizó que la parte actora no ha demostrado que en la especie se hubieran interferidos derechos colectivos ni ha fundado adecuadamente las razones que avalen sus dichos.

En otro orden, alegó que el denominado Distrito del Vino fue constituido mediante la sanción de la Ley N° 6447, que tiene por objeto promover el desarrollo económico de un área geográfica de la Ciudad mediante el otorgamiento de beneficios impositivos a quienes realicen inversiones destinadas al desarrollo de espacios para llevar adelante actividades relacionadas al campo de la industria vitivinícola, y estableció que son sujetos beneficiarios de las políticas de fomento previstas en la ley las personas humanas, las personas jurídicas y uniones transitorias de empresas que realicen desarrollos de espacios dentro del Distrito los cuales sean destinados exclusivamente a la realización de actividades relacionadas a la industria vitivinícola, que luego enumera.

Entendió que resulta improcedente el planteo de inconstitucionalidad formulado por su contraria con sustento en que no se citó a una audiencia pública y no hubo doble lectura del mentado proyecto, hoy ley 6447. Considera que no existe en la especie una omisión inconstitucional, pues la norma tuvo un tratamiento y dictamen conjunto de las Comisiones de Desarrollo Económico, Mercosur y Políticas de Empleo y Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, y posteriormente fue tratada en la 12ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad, llevada adelante en fecha 02/09/21, bajo Despacho N° 243/21, obteniendo una votación de 38 votos afirmativos, 17 negativos, 0 abstenciones y 5 sin voto mediante el procedimiento “Despacho Para Su Tratamiento Con Discursos”.

Mencionó que el procedimiento para la sanción de la ley se llevó conforme a derecho de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y que no es cierto, como confunde la amparista que fuera necesario activar los mecanismos de participación ciudadana y doble lectura establecidos por los artículos 63,



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA  
N°25

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 63372/2022-0

CUIJ: EXP J-01-00063372-7/2022-0

Actuación Nro: 1763624/2023

89 y 90 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en atención a que los mismos no resultaban aplicables al proyecto de ley de referencia conforme lo establecido en el propio articulado.

Argumentó que las audiencias públicas previstas por el artículo 63 son, para los casos especialmente indicados en el texto constitucional relacionados con leyes sobre edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o sobre modificaciones del dominio público, limitándose a cuestiones que eventualmente podrían alterar la fisonomía urbana y de edificación, que —sostiene— no es el caso de la Ley N°6447.

Por otro lado, alegó que el artículo 89 de la Carta Magna local prevé el procedimiento de doble lectura para el caso de la sanción y/o modificación del Código Ambiental, sin embargo, no existe ninguna cláusula transitoria que haya establecido que las leyes de fomento deban sancionarse conforme ese mismo procedimiento. En este sentido, afirmó que la ley cuestionada es constitucional y legítima, por cuanto al no estar contemplada en ninguno de los supuestos especiales del artículo 89 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, fue sancionada válidamente conforme al procedimiento previsto para las leyes ordinarias. Además, puntualizó que la diferencia entre una ley y un Código, que, a su juicio, justifica el desigual trato legislativo que prevé la Constitución Local, por lo que consideró que el argumento actoral que implícitamente busca igualar jurídicamente una ley de fomento con el Código Urbanístico, de ninguna forma puede ser admitida como fundamento de la acción que pretende la inconstitucionalidad de una ley, ya que la primera no modifica bajo ningún punto de vista la topografía del polígono en cuestión.

Manifestó que la ley que instituye el Distrito del Vino no se diferencia en esencia de las otras normas jurídicas relacionadas con otros distritos económicos y sociales (de las artes, tecnológico, etcétera), y, en ninguno de ellos fue preciso llamar a una audiencia pública o que la ley tuviera una doble lectura, pues no se producía una modificación del Código de Edificación, del CPU o del edilicio como tampoco de ninguna de las normas positivas que nuestra CCABA exige el sistema de doble lectura y de participación ciudadana, porque ello no está previsto en las normas constitucionales.

Insistió en que no están involucrados un cambio de zonificación o de uso o destino de suelo del referido polígono, sino que se trata de una norma de fomento que no requiere el trámite legislativo requerido por la demandante.

Sostuvo que la amparista, realizó una interpretación errónea de la aplicación de las cláusulas constitucionales, puesto que de la lectura de la ley no surge de su letra ni de su hermenéutica que las instalaciones que da cuenta el artículo 2° de la Ley

Nº 6447 deba ser emplazado en un sector determinado del polígono en cuestión, sino que dichos establecimientos pueden y están emplazados, como es de público y notorio conocimiento, en cualquier parte de la ciudad, sin necesidad del dictado de una norma especial. Destaca que el objetivo central de ley no ha sido otro que, el de impulsar el movimiento económico de dicho polígono y, no cambiar el uso y destino de su suelo, tal como lo afirma equivocadamente la parte actora.

Puso de resalto que de los antecedentes de la sanción de la ley surge que se optó por ese sector de la Comuna 11 para otorgar los beneficios ya que es la misma zona en donde hoy se encuentra ubicada la mayor industria vitivinícola de la Ciudad de Buenos Aires, no porque se buscaba como confunde la actora emplazar comercialmente un cambio o modificación en el tejido urbano o ambiental, y recordó que en 1887 se inauguró la Estación La Paternal del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico (que hoy en día es la línea San Martín) que hizo que las provincias productoras de vinos pudieran enviar su carga a la ciudad de Buenos Aires. Con el paso del tiempo se instalaron cerca de las estaciones de esa línea ferroviaria los depósitos de las bodegas GIOL, CRESPI, GARGANTINI, ARIZU y ESCORIHUELA, entre otras. La zona, entonces, se convirtió en el destino de la producción de vinos de las provincias con industria vitivinícola.

Añadió que, al iniciarse el debate de esta ley, el diputado DEL GAISO recordó que *“el barrio [de Villa Devoto] a través de su Cámara de Comercio realiza desde el año 2015 la Semana del Malbec, la Semana de las Vinotecas y la Semana del Vino”*.

Respecto al impuesto sobre los ingresos brutos, sostuvo que las firmas dedicadas al rubro vitivinícola cuentan con un beneficio impositivo por el que podrán computar como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos un porcentaje del monto invertido en un proyecto de desarrollo de espacios dentro del Distrito. Al respecto, puntualizó que no se trata de una exención impositiva, ya que en ese caso el hecho imponible existe y el contribuyente no lo paga, sino que en este caso se trata de una deducción impositiva, en la cual el contribuyente lo paga a cuenta de la inversión.

Así, sostiene que no existe una excepción al régimen general como pretende demostrar la actora. El beneficio otorgado por Ley 6447 consiste en un saldo a favor a computar en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (en adelante, “ISIB”), y no resulta una exención impositiva propiamente dicha, como sí se otorga en otros regímenes promocionales como el Distrito Tecnológico, el de Diseño o el Audiovisual y de las Artes. En esta norma en particular, se confiere un beneficio por un porcentaje de la inversión efectivamente realizada en un proyecto de desarrollo de espacios dedicados a la realización de actividades de interés enumeradas en la normativa, y no una desgravación por realizar actividades relacionadas a la industria vitivinícola, de conformidad con el artículo 3 de la ley 6.447.

Subrayó que los beneficios que se mencionan en la ley antes citada, no son aplicables para la totalidad de las empresas dedicadas a la vitivinicultura, sino solamente para las que se emplacen en la zona establecida por la norma, y para lo cual es necesario su inscripción en el pertinente registro y cumplir con las pautas legales fijadas. Agregó que, por ello, no existe ningún tipo de discriminación impositiva.

Finalmente, indicó que la mera circunstancia de que la ley 6447 tenga un interés general o público, no alcanza para que esté sujeta a la aplicación de los art. 89, 90



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA  
N°25

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 63372/2022-0

CUIJ: EXP J-01-00063372-7/2022-0

Actuación Nro: 1763624/2023

y 63 de la CCABA y por ello, entendió que debía rechazarse la acción de amparo promovida.

4. Que, seguidamente, se corrió traslado de la documental aportada por el GCBA y se abrió la causa a prueba (v. actuación 2405844/2022).

Así, en el marco de la prueba informativa producida en la causa (v. contestación de oficio obrante en actuación 2565309/2022), mediante la que se remitió la normativa que reglamenta e implementa la creación del “Distrito del Vino”, se informó que hasta el momento de la elaboración del informe se habían inscripto en el Registro Único de Distritos Económicos para presentar sus proyectos de inversión correspondiente al Distrito del Vino, 32 (treinta y dos) personas jurídicas que participan de 4 proyectos de desarrollo de espacios y que no se había otorgado beneficio alguno a las firmas inscriptas, puesto que en ninguno de los proyectos referenciados se había acreditado inversión en los términos del Anexo I de la Resolución N° 114-GCABA-UCGPP/22, que reglamenta el procedimiento correspondiente.

Luego, se confirió vista al Ministerio Público Fiscal, quien emitió su dictamen en la actuación 1200185/2023.

En ese estado, pasaron los autos a sentencia.

#### **Y CONSIDERANDO:**

5. Que, en primer lugar, toda vez que la demandada ha negado que el amparo constituyera el medio más idóneo a los fines perseguidos por la parte actora (v. fs. 408/415), corresponde analizar el aspecto relativo a su admisibilidad formal.

Conviene recordar que el marco normativo de la acción de amparo ha sido establecido por el art. 43 de la Constitución Nacional y el art. 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y reglado en sus aspectos procesales por la ley 2145.

De este modo, en su parte pertinente, la Constitución de la Ciudad establece que este remedio judicial, de carácter rápido y expedito, permite cuestionar *“todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte”* (art. 14). Esta es la norma que fija los requisitos de procedencia de la acción de amparo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la *arbitrariedad* o *ilegalidad manifiesta* requiere que la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos o de un amplio debate o prueba (*Fallos*, 306: 1253; y 307: 747).

Luego, la vía resulta procedente cuando la acción u omisión cuestionada reúna *prima facie* los caracteres de ilegitimidad o arbitrariedad y ocasione una lesión, restricción, alteración o amenaza de derechos o garantías constitucionales o legales. A su vez, es preciso que se presente una situación de urgencia que dé mérito a la tramitación de esta vía sumarísima y libre de formalidades procesales, de modo tal que conforme a la prudente ponderación de las circunstancias del caso se advierta que remitir el examen de la cuestión a los procedimientos administrativos o judiciales ordinarios puede ocasionar un daño grave e irreparable al titular del derecho presuntamente lesionado. Precisamente por esta última consecuencia la acción de amparo ha sido erigida como garantía constitucional, prevista para tutelar de modo rápido y eficaz los derechos y las garantías y en ello consiste su específica idoneidad como vía procesal.

No se trata de una acción *excepcional* o *heroica*, sino que tal “*excepcionalidad*” sólo puede entenderse “*como una especificación del principio de que, en un Estado de Derecho, también son o deberían ser ‘excepcionales’ las amenazas, restricciones, alteraciones o lesiones de derechos y garantías constitucionales por actos emanados de las autoridades públicas. La calificación de vía excepcional no puede provocar, en cambio, restricciones injustificadas para la admisión de la acción*” (Voto de la Dra. ALICIA RUIZ, en autos “*Vera, Miguel Ángel*”, TSJ, resueltos el 4 de mayo de 2001).

Se concluye entonces que la existencia de una actuación que se considera irregular, por afectar derechos de raigambre constitucional, hace admisible esta vía cuando lo hace en forma manifiesta. En efecto, en el caso los amparistas consideran que la conducta manifiestamente ilegal y arbitraria de la demandada implica una afectación al derecho a la participación de la ciudadanía, consagrado en los arts. 63, 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

De ese modo se ve configurada una aparente lesión a derechos constitucionales, que permiten considerar presentes los recaudos constitucionales del amparo, al menos en su plano formal.

A su vez, las partes contaron con la debida oportunidad para exponer sus defensas y ofrecer pruebas, de modo tal que no se advierte que la tramitación y resolución del litigio en estas condiciones pueda tener como resultado una indebida restricción de la garantía del debido proceso en perjuicio de los litigantes o de alguno de ellos.

Lo expuesto, sumado al hecho de que el debate propuesto no excede el que permite la vía escogida ni precisa de la producción de ninguna prueba compleja, me permiten concluir que la acción de amparo es claramente idónea en las circunstancias *sub lite* y, desde el punto de vista formal, resulta admisible.

En otro orden, y toda vez que la demandada sostuvo asimismo la incompetencia del tribunal, sobre la base de entender que para la impugnación constitucional de leyes y normas de alcance general, se ha previsto específicamente la acción declarativa de inconstitucionalidad prevista en el art. 113 de la CCABA, ha de





JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA  
N°25

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 63372/2022-0

CUIJ: EXP J-01-00063372-7/2022-0

Actuación Nro: 1763624/2023

recordarse que el Tribunal Superior de Justicia ha requerido que para tal acción resulte procedente debe ser planteada en forma abstracta. Esto es, que el planteo debe basarse en el confronto directo de la norma impugnada con el texto constitucional sin alegarse la lesión de derechos concretos de los actores (TSJCABA, autos “Pena de Biglia, Norma Nélida y otra c/ GCBA s/ADI, sentencia del 29 de septiembre de 2004, entre muchas otras). Adviértase que en el caso la impugnación de la norma se basa en la alegación del concreto derecho a participar en su proceso de debate legislativo a través de los cauces previstos en la Constitución de la Ciudad.

**6.** Que, seguidamente, corresponde abordar el planteo efectuado por el GCBA referido a la falta de legitimación activa de la actora.

Cabe señalar que la supuesta vulneración del ejercicio de la participación ciudadana en los asuntos públicos dentro del sistema de democracia participativa que reconoce el art. 1 de la ley suprema de la ciudad, implicaría la afectación de un bien de naturaleza colectiva que, por sus características, pertenece a toda la comunidad y resulta indivisible, no admite exclusión alguna, y más allá de la legitimación extraordinaria acordada tendiente a propender a su protección, no permite su apropiación de forma individual (cfme. *Fallos* 332:111 “Halabi”, considerando 11).

De este modo, el caso bajo estudio involucra la presunta afectación al bien colectivo constituido por el derecho a la participación de la ciudadanía, con sustento en que para la sanción de la ley cuestionada no se habría cumplido con las instancias de participación constitucionalmente previstas (arts. 89 y 90 CCABA).

En ese contexto, debe señalarse respecto de la legitimación invocada por la actora como asociación civil, que la pretensión esgrimida apunta a la reparación de derechos cuya finalidad es preservar. En efecto, en su Estatuto se enuncia que tiene por objeto: “*b) Promover la justicia social y espacial, la defensa de los grupos vulnerados y [...] la defensa y protección de los derechos humanos, así como todos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, en los Instrumentos Internacionales, en las constituciones locales y en las leyes y normas inferiores [...] d) Trabajar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, fomentando el control y transparencia de los actos de gobierno [...] h) Profundizar la democratización de la Ciudad, de sus medios de producción y reproducción; de la gestión, administración y toma de decisiones en la Ciudad; en el acceso y posesión de la Ciudad; en el acceso a los servicios públicos*” (v. documental adjunta a la actuación N° 945601/2022).

Asimismo, dicho instrumento dispone que: “*Para el cumplimiento de sus fines, la Asociación podrá [...] e) Iniciar reclamos y acciones judiciales y administrativas relacionadas al objeto social*”.

Es así que, en atención al bien colectivo que se halla en juego —derecho a la participación ciudadana—, correspondería reconocerle legitimación a fin de promover la presente acción.

Sobre el punto, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires ha señalado que *“el art. 14 CCBA posibilita legitimaciones de personas no afectadas singularmente por el obrar arbitrario o con ilegalidad manifiesta”* que lo cuestionen por vía de amparo en supuestos en que se invoque la vulneración de un derecho de incidencia colectiva (en autos *“Dr. Ricardo Monner Sanz c/GCBA s/amparo [art. 14 CCABA] s/recurso de inconstitucionalidad concedido”* y acumulado, expte. 4809/06, sentencia del 6 de octubre de 2006, considerando 3° del voto de la mayoría) y que existe legitimación para litigar por la vía del amparo si se alegan omisiones que afecten el ejercicio de derechos políticos (ver autos *“Corach, Hernán José c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”*, del 11 de julio de 2001, Causa 1021/01, votos de los jueces MAIER y CONDE).

En la misma línea, la Sala 1 afirmó asimismo que los planteos *“formulados con respecto a la presunta inobservancia de los mecanismos de información y participación ciudadana, también remiten, de manera indudable, a la categoría de derechos [colectivos]”* (Sala 1 de la Cámara del fuero, *“Lubertino, María José y otros c/GCBA s/otros procesos incidentales”*, Expte. EXP 34.409/1, del 8 de julio de 2010).

Del mismo modo, la Sala 2 sostuvo que *“la defensa de esos mecanismos de participación ciudadana que, en forma concreta, tutelan bienes de naturaleza colectiva reposan en una amplia legitimación procesal. El concepto de interés, en forma general, no se apoya en una apreciación subjetiva de la relación jurídica; por el contrario parte de un estándar amplio comprensivo de la situación colectiva involucrada”* (autos *“Fernández, Ana Julia y otros c/GCBA s/amparo”*, resueltos el 18 de junio de 2012).

Así se ha resuelto que, en el marco de un amparo, si se trata de la lesión a un derecho de incidencia social o colectiva, no importa que quien la alegue sea o no titular de un interés personal; por el contrario, resulta suficiente la afectación de un derecho colectivo consagrado por la Constitución y que el accionante revista el carácter de habitante de la Ciudad (Sala II de la Cámara de Apelaciones del fuero, en autos *“Barila, Santiago c/GCBA s/amparo”*, expte. 22076/0, sentencia del 5 de febrero de 2007, entre otros).

En este sentido, el TSJ ha advertido que más allá de que tanto la Constitución Nacional como la porteña utilizan el término “causa” para delimitar la función de sus respectivos poderes judiciales, lo cierto es que la Ciudad, como cualquier provincia, puede escoger un criterio más amplio que la Nación para delimitar el universo de asuntos susceptibles de ser resueltos por sus jueces. No, en cambio, uno más estrecho (voto del Dr. LUIS F. LOZANO, en autos *“GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Asociación Argentina de Agencias de Publicidad c/GCBA s/impugnación de actos administrativos”*, expte. N° 4889/06, sentencia del 12 de junio de 2007).

De allí que no quepa aplicar, sin un análisis detallado de las características del caso, la tradicional jurisprudencia de la CSJN por la cual se ha resuelto que el de *ciudadano* es un concepto de notable generalidad, y que su comprobación no basta en la mayoría de los casos para demostrar la existencia de un interés “especial” o “directo”,



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA  
N°25

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 63372/2022-0

CUIJ: EXP J-01-00063372-7/2022-0

Actuación Nro: 1763624/2023

“inmediato”, “concreto” o “sustancial” que permita tener por configurado el “caso contencioso”.

Como se expuso, en el ámbito de la Ciudad el constituyente y el legislador han optado —en determinados supuestos como el que se presenta en el sub lite— por un diseño más amplio del “caso judicial”. En esta ocasión, el obrar llevado a cabo por la demandada, cuestionado por la parte actora, involucra derechos de incidencia colectiva como ser el derecho a la participación de la ciudadanía, implicado en este caso por el supuesto incumplimiento de los mecanismos previstos en los arts. 89 y 90 de la CCABA.

En efecto, como ya se expuso, la cuestión debatida en el presente se vincula con el ejercicio de derechos políticos reconocidos por la Constitución y leyes de la Ciudad (arts. 1º, 89 y 90, CCABA; artículos varios de la ley 6), en el marco de las previsiones de la Constitución Nacional (arts. 33 y 37) y diversos tratados internacionales (Acuerdo de Escazú, entre otros).

Asentado ello, cabe remitirse a lo oportunamente expuesto al momento de resolver el carácter colectivo del presente amparo. En ese marco, el suscripto consideró que la parte actora se encontraba *prima facie* legitimada en los términos del art. 14 CCABA, en atención a que los derechos primordialmente involucrados en el caso revestían carácter colectivo.

Finalmente, corresponde resaltar la demandada no recurrió, oportunamente, la decisión del tribunal que admitió la legitimación de la amparista en defensa de los derechos de incidencia colectiva (actuación 1106039/2022).

Por las razones expuestas, no cabe más que concluir que la asociación actora se encuentra legitimada para iniciar la presente acción de amparo.

**7.** Que, ello establecido, corresponde ahora abocarse a analizar el fondo de la cuestión. El presente amparo tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la ley 6447 que creó el Distrito del Vino y demás normativa dictada en consecuencia, por no haberse cumplido con las instancias de participación ciudadana que —a criterio de la actora— resultaban obligatorias con carácter previo a su sanción en virtud de lo que disponen los artículos 63, 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad.

En primer lugar, ha de recordarse que conforme corresponde a la moderna república democrática, la Constitución Nacional garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular (art. 37, en similar sentido, art. 62 de la CCABA), a la vez que reconoce aquellos otros no enumerados que nacen del mismo principio y de la forma republicana de gobierno (art. 33).

Tales derechos no se limitan a la emisión periódica del sufragio en las elecciones de representantes y autoridades ejecutivas, sino que comprenden el derecho a participar “*directamente*” en la “*dirección de los asuntos públicos*” (art. 21, Declaración Universal de Derechos Humanos y art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 75, inc. 22, CN).

Con similar orientación se ha sostenido desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación que el ciudadano “*quiere algo más que ser bien gobernado, quiere gobernar. En la estructura del gobierno de la sociedad tradicional el sufragio se reducía al derecho a ser bien gobernado. En la estructura del gobierno de la sociedad actual adquiere una dimensión nueva y se convierte en el derecho a gobernar y ser bien gobernado. El 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 popular. Es decir, no sólo el derecho a intervenir en la elección de sus representantes sino a participar en la actividad gubernativa*” (voto del Dr. CARLOS S. FAYT en “*Baeza c. Estado Nacional*”, Fallos 306:1125, el destacado no es original).

En la misma inteligencia, más recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que “[l]a participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, **así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa**” (caso “*Yatama vs. Nicaragua*”, del 23 de junio de 2005, el destacado no es original). El mismo Tribunal, recordó en otra ocasión que “*la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo [... es] una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia*” (caso “*Reyes, Claude y otros vs. Chile*”, del 19 de septiembre de 2006, ap. 79).

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha avanzado en esa dirección al punto de definir a las instituciones de la Ciudad en su artículo 1º como una *democracia participativa*. Consecuentemente, se ha establecido que la Ciudad “*promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden*” que impidan “*la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad*” (art. 11, *in fine*). De este modo se ha consagrado un verdadero *principio de participación* que impregna todas las instituciones locales (Sala 2 de la Cámara de Apelaciones del Fuero, Expte. Nº 8279/0: “*Desplats, Gustavo María contra GCBA sobre amparo [art. 14 C.C.A.B.A.]*”, del 6 de abril de 2004, publicado en LL 2004-C, 1059).

En el marco de la actividad legislativa, una de las formas de materializar este derecho a la participación se cristaliza en la celebración de audiencias públicas en el marco del procedimiento de “*doble lectura*” previsto por el constituyente para determinadas materias detalladas en el artículo 89 CCABA.

A su vez, el art. 90 prevé los requisitos de tal procedimiento especial: “*1. Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados. 2. Aprobación inicial por la Legislatura. 3. Publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA  
N°25

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 63372/2022-0

CUIJ: EXP J-01-00063372-7/2022-0

Actuación Nro: 1763624/2023

*observaciones. 4. Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura.”.*

Por último se establece, de modo tajante que, “[n]ingún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas”.

En la misma línea, la ley N° 6, que regula el instituto de la audiencia pública previsto por el artículo 63 de la CCABA, señala en su artículo 3° que “[l]a omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, cuando ésta sea un imperativo legal, o su no realización por causa imputable al órgano convocante es causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando abierta la actuación judicial”. Agrega en la misma inteligencia en el art. 4 que “[e]l incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial”.

**8.** Que, sentado lo expuesto, analizaremos si en el trámite legislativo de la ley 6447 se afectó el derecho constitucional de todo habitante de la ciudad a participar en la toma de decisiones de políticas públicas, esto es si debió formularse mediante el procedimiento de “doble lectura” y someterse el proyecto a audiencia pública.

**8.a.** La ley 6447 aquí cuestionada que creó el denominado “Distrito del Vino” de la CABA (art. 2), en su art. 1° indica que su objeto es “*el desarrollo económico de un área geográfica de la Ciudad mediante el otorgamiento de beneficios impositivos a quienes realicen inversiones destinadas al desarrollo de espacios para llevar adelante actividades relacionadas al campo de la industria vitivinícola*”, y en su art. 3° establece que los sujetos beneficiarios son “*las personas humanas, las personas jurídicas y uniones transitorias de empresas que realicen desarrollos de espacios dentro del Distrito los cuales sean destinados exclusivamente a la realización de actividades relacionadas a la industria vitivinícola, siendo de: a) Distribución de vinos; b) Bodegas, vinotecas y cavas; c) Museos y exposiciones relacionadas al vino; d) Centros de enseñanza, formación y capacitación sobre el vino; e) Administración de empresas vitivinícolas; f) Comercialización mayorista y minorista de vino*”.

Dicha norma confiere beneficios respecto del impuesto sobre los ingresos brutos y prevé que quienes se inscriban en un registro que crea a tal fin “*podrán computar como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos un porcentaje del monto invertido en un proyecto de desarrollo de espacios dentro del Distrito, respecto de la totalidad de las actividades económicas que desarrollen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” (art. 10).

A tal fin, establece porcentajes de acuerdo a la cantidad de proyectos que se desarrollen y dispone que la autoridad de aplicación establecerá el procedimiento y las

formalidades necesarias a los efectos de la presentación del proyecto de desarrollo, su respectiva aprobación e instrumentación del beneficio (art. 12).

Por otro lado, el artículo 19 establece incentivos a través del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, quien podrá implementar líneas de crédito preferenciales, tendientes a promover la realización de proyectos de desarrollos de espacios a los fines de la construcción compra, alquiler, mejora y acondicionamiento de inmuebles dentro del Distrito, así como en la adquisición de equipamiento relacionado a las actividades relacionadas al vino a desarrollar. El art. 24 dispone que el régimen promocional tendrá vigencia hasta el 31/1/2035.

La ley fue reglamentada por el Decreto N° 343/2021 que designó al Ministerio de Desarrollo Económico y Producción como autoridad de aplicación de la ley, y por resolución 320/GCABA-MDEPGC/22 se otorgaron competencias específicas a la Unidad de Coordinación Gestión de Políticas Productivas. Finalmente, por resolución 66/GCABA-UCGPP/22 se aprobó el “*Procedimiento y documentación para la inscripción en el Distrito del Vino*” (Anexo I) y el “*Formulario de inscripción para la presentación del proyecto relacionado al vino*” (Anexo II).

**8.b.** En primer lugar, he de señalar que no se observa en el caso que la Ley 6447 implique una modificación al Código Urbanístico.

En este sentido, y tal como acertadamente fue señalado en el dictamen fiscal, no se verifica que la norma en cuestión hubiera interferido en los usos previstos por el Código Urbanístico para dicho polígono. En efecto, las diversas áreas de mixtura de usos aplicables en la zona en cuestión permitirían, según corresponda, el desarrollo de actividades afines a las previstas en el artículo 3 de la ley 6447, tales como los rubros 1.4.4 “Local de venta de productos alimenticios y/o bebidas”, 1.5. “Alimentación en general y gastronomía”, 1.6. “Comercio minorista alimenticios por sistema de venta”, 2. “Diversiones públicas, Cultura, Culto y Recreación” (v. Título 3 del CUR “Cuadro de Usos del Suelo” y Anexo IV “Planchetas de Edificabilidad y Usos”, en particular, mapas N° 10 y 11).

A su vez, y en lo atinente a las actividades productivas contempladas en la norma cuestionada, no surge que se encuentren exceptuadas de la regulación contenida en el artículo 3.11 del Código Urbanístico, que dispone: “*Las actividades productivas e industriales se encuentran permitidas en todo el ejido de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Éstas deben dar cumplimiento al Cuadro de Usos del Suelo Industrial 3.11.2, la normativa ambiental, de habilitaciones y verificaciones, de edificación y toda otra normativa correspondiente. Para las actividades productivas e industriales a desarrollarse en las Áreas de Baja Mixtura de Usos (1), el Organismo Competente en materia de Interpretación Urbanística determina en cada caso la conveniencia o no de su localización. Cuando la superficie de la unidad de uso supere los cien metros cuadrados (100 m2) se solicita al Consejo la evaluación de la conveniencia o no de su localización*”.

Es así que, no puede entenderse verificada una alteración al Código Urbanístico sobre la base de lo dispuesto en su artículo 10.8, en tanto únicamente se limita a reconocer a los Polos Productivos el uso aprobado dentro de sus respectivos perímetros y los usos que les resulten complementarios.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA  
N°25

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 63372/2022-0

CUIJ: EXP J-01-00063372-7/2022-0

Actuación Nro: 1763624/2023

**8.c.** Sin perjuicio de lo expuesto resulta evidente que la ley 6447 persigue fomentar *la localización* de determinado tipo *de actividades* en el polígono por ella delimitado, lo que potencialmente impacta en la fisonomía e identidad de los barrios afectados e implica por lo tanto materia ambiental conforme el art. 27, inciso 7°, CCABA.

En este punto, debe recordarse la particular relevancia que en la materia adquieren las disposiciones del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe ( “Acuerdo de Escazú”), aprobado por nuestro país mediante ley nacional 27.566.

Según el artículo 1° de dicho Acuerdo, “[c]ada Parte velará por que los derechos reconocidos en el presente Acuerdo sean libremente ejercidos” así como también “adoptará todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra, en el marco de sus disposiciones internas, para garantizar la implementación del presente Acuerdo” (artículo 4°, puntos 2 y 3).

En particular, respecto de la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, el artículo 7° prescribe que debe asegurarse el derecho a la participación del público y, para ello, cada parte se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional (punto 1). Asimismo, deberá promoverse la participación del público en procesos de toma de decisiones relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente (punto 3). A su vez, especifica que “[e]l derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación” (punto 7).

En este sentido, no puede tampoco desconocerse lo resuelto recientemente por la Sala 2 de la Cámara del fuero el pasado 28 de diciembre de 2023 en cuanto dispuso ordenar a la Legislatura que “*hasta tanto dicte el Código Ambiental asegure la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones ambientales, asignando a las leyes de contenido ambiental el procedimiento de doble lectura*” (autos “Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad c/GCBA y otros sobre amparo ambiental”, EXP 12718/2018-0).

**8.d.** Por otra parte, la amparista planteó que no se siguió el procedimiento de doble lectura regulado en el art. 89 de la CCABA durante el trámite parlamentario de la ley 6447, y que resultaba obligatorio por consagrarse en la norma “*una excepción a un régimen general*” (inciso 6, art. 89, CCABA), en este caso al del impuesto sobre los ingresos brutos.

Ello, en virtud de considerar que, por regla general, ningún habitante de la ciudad tiene habilitado computar como pago a cuenta del impuesto sobre los ingresos brutos un porcentaje del monto invertido en un proyecto, y que quienes tienen estos beneficios fiscales los reciben en virtud de leyes de excepción a la normativa general que regula los ingresos brutos en el Código Fiscal de la Ciudad.

Al respecto, la demandada alegó que las firmas dedicadas al rubro vitivinícola cuentan con un beneficio impositivo por el que podrán computar como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos un porcentaje del monto invertido en un proyecto de desarrollo de espacios dentro del Distrito, pero que no se trata de una exención impositiva, ya que en ese caso el hecho imponible existe y el contribuyente no lo paga, sino que en este caso se trata de una deducción impositiva, en la cual el contribuyente lo paga a cuenta de la inversión. Postuló que la inversión es una cancelación del tributo, y por ende no puede entenderse como una excepción al régimen general como pretende demostrar la actora.

Subrayó que los beneficios que se mencionan en la ley antes citada, no son aplicables para la totalidad de las empresas dedicadas a la vitivinicultura, sino solamente para las que se emplacen en la zona establecida por la norma, y para lo cual es necesario su inscripción en el pertinente registro y cumplir con las pautas legales fijadas. Agregó que, por ello, no existe ningún tipo de discriminación impositiva.

A fin de analizar la cuestión, resulta relevante señalar que el art. 202 del Código Fiscal (t.o. 2023) establece que: “*Por el ejercicio habitual y a título oneroso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras y servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso, cualquiera sea el resultado obtenido y la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las cooperativas y todas las contratos asociativos que no tienen personería jurídica, cualquiera fuera el tipo de contrato elegido por los partícipes y el lugar donde se realiza (zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares del dominio público y privado, y todo otro de similar naturaleza), se paga un impuesto de acuerdo con las normas que se establecen en el presente Capítulo*”.

Por su parte, el artículo 211 del cuerpo legal citado dispone que: “*El gravamen se determina sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal, por el ejercicio de la actividad gravada, salvo expresa disposición en contrario*”, y el artículo 212 prescribe que “[e]l ingreso bruto el valor o monto total –en dinero, en especie o en servicios- devengado por el ejercicio de la actividad gravada; quedando incluidos entre otros los siguientes conceptos: venta de bienes, prestaciones de servicios, locaciones, regalías, intereses, actualizaciones y toda otra retribución por la colocación de un capital. Cuando el precio se pacta en especie el ingreso está constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés o el servicio prestado, aplicando los precios, la tasa de interés, el valor locativo, etc., oficiales o corrientes en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento”.





JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA  
N°25

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 63372/2022-0

CUIJ: EXP J-01-00063372-7/2022-0

Actuación Nro: 1763624/2023

En ese orden el artículo 235 consagra como principio general que: *“De la base imponible no pueden efectuarse otras deducciones que las expresamente enunciadas en el presente Código, incluso los tributos que inciden sobre la actividad”*, y seguidamente, en su art. 236 enuncia los conceptos que pueden deducirse.

Asentado ello, se advierte que no se encuentra prevista para los contribuyentes la posibilidad computar a cuenta del tributo las inversiones que realicen con relación a la actividad por la que tributan.

De este modo, *la ley 6447 aparece como una norma de excepción a la norma general*, que en el caso es el Código Fiscal de la ciudad, específicamente al régimen que prevé para el impuesto sobre los ingresos brutos, en tanto permite a los beneficiarios de la ley computar como pago a cuenta de tal gravamen un porcentaje del monto invertido en un proyecto de desarrollo de espacio dentro del Distrito del Vino, beneficio que no se encuentra previsto en el Código citado para ningún otro tipo de contribuyente.

En efecto, nótese que la propia demandada al contestar el traslado de la demanda reconoció que *“los beneficios que se mencionan en la ley antes citada, no es aplicable, reitero, para la totalidad de las empresas dedicadas a la vitivinicultura y, solamente si las mismas se emplacen en la zona establecida por la norma legal”* y destacó que *“no cualquier ingreso estará alcanzado por el beneficio, sino solo aquél derivado de la actividad promocionada y siempre y cuando las firmas comerciales se establezcan en el polígono de referencia”*, afirmaciones estas que no hacen más que corroborar el régimen de excepción que instaura la norma.

No resulta óbice a conclusión arribada, la circunstancia de que el beneficio aludido no constituya una exención, como pretende el GCBA, quien asimila exención y/o deducción a excepción a un régimen general, y por ende entiende que no existe tal excepción. Ello así, pues resulta falsa la premisa de que la “exención” constituya el único supuesto que configura una excepción al régimen general previsto para el tributo en análisis, pues no puede pasarse por alto que permitir a un grupo de personas (físicas o jurídicas) imputar como pago a cuenta una inversión realizada para una actividad determinada y en una localización determinada constituye una situación excepcional y de privilegio que difiere del régimen general establecido para el común de los contribuyentes, que no goza de tal beneficio.

**9.** Que, en tales condiciones, cabe concluir que para la sanción de la ley 6447 debió seguirse el procedimiento de doble lectura previsto en el art. 89 y regulado en el art. 90 de la CCABA, y que dispone en su inciso 3 la obligación de publicar y convocar a audiencia pública dentro del plazo de treinta días, para los supuestos en que la materia

de la ley en tratamiento consagre “excepciones a regímenes generales” y en tanto refiere a materia ambiental (inciso 1° y fallo de Sala 2 ya citado); norma que establece, además, que **ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones al trámite de doble lectura y si lo hiciera éstas son nulas.**

En el mismo sentido, como ya se expresara, la ley 6 en su artículo 3 señala que: *“La omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, cuando ésta sea un imperativo legal, o su no realización por causa imputable al órgano convocante es causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando abierta la actuación judicial”*, y en su art. 4 dispone que *“[e]l incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial”*.

De este modo, de conformidad con desarrollo efectuado y las normas transcriptas, por expreso mandato constitucional y legal no cabe más que declarar la nulidad de la ley 6447.

Por lo expuesto **RESUELVO:**

**I. HACER LUGAR** a la acción de amparo y declarar la nulidad de la ley 6447, conforme lo dispuesto por el artículo 90, último párrafo de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**II. IMPONER** las costas a la demandada vencida (cmfe. art. 28 de la ley 2145 y art. 62 del CCAyT).

Regístrese y notifíquese por Secretaría mediante cédula electrónica a la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad, a Liliana Elisa Pagliano, a Claudio Víctor Pissinis, al GCBA y al Ministerio Público Fiscal y, oportunamente, archívese.



**Poder Judicial**  
Ciudad de Buenos Aires