



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

2024 - Año del 30° Aniversario de la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires

CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA I SECRETARÍA UNICA
LUCUIX, MARIA BEATRIZ Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE APELACION - AMPARO -
AMBIENTAL

Número: INC 116985/2023-1

CUIJ: INC J-01-00116985-4/2023-1

Actuación Nro: 1046315/2024

En la Ciudad de Buenos Aires.

VISTOS:

Estos autos, para resolver el recurso de apelación interpuesto y fundado por la parte demandada —cuyo traslado fue contestado por la parte actora—, contra la sentencia de primera mediante la cual el juzgado de grado hizo lugar a la medida cautelar peticionada por la parte actora (conf. act. N° 484039/2024 del expte. principal).

Radicadas las actuaciones ante este Tribunal, dictaminó el Ministerio Público Fiscal, quedando las actuaciones en condiciones de ser resueltas (conf. actuaciones N°: 1031659/2024 y 1036884/2024, respectivamente).

CONSIDERANDO:

I. Según surge de las constancias de la causa, los coactores iniciaron una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) con el objeto de que se le ordenara disponer el cese de la actividad desplegada en el canil ubicado en la Plaza Santos Dumont de esta Ciudad y su transformación en un espacio verde público.

En este sentido, denunciaron que: *“1. No se respetó la planificación de la ciudad que dispone restricciones para instalar actividades y usos en las plazas o predios que tengan zonificación Urbanización Parque como es en el presente de la Plaza Santos Dumont. Se violó la Ordenanza N° 46.229 que prohibió el cambio de destino de plazas de la ciudad. [La actividad del canil viola los] usos permitidos en el*

Distrito Urbanización Parque y la instalación del canil constituye una alteración del carácter de la plaza como zonificación UP (Código de Planeamiento Urbano y Código Urbanístico). Se violó el Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2930) que dispuso el mandato de proteger la integridad de las plazas y su uso público. Se violó la orden constitucional de avanzar hacia un desarrollo progresivo en el incremento de los espacios públicos y verdes o, en última instancia, de preservarlos (incisos 3° y 4° del artículo 27 de la Constitución de la Ciudad). [Se violó] el derecho a la salud, a una calidad de vida adecuada y el derecho a un ambiente sano y equilibrado en virtud de la contaminación acústica que genera el funcionamiento del canil (Ley N° 1540, art. 41 de la Constitución Nacional, arts. 26, 27, 29 y 30 de la Constitución de la Ciudad, Ley N° 25.675, art. 1973 “Inmisiones” del Código Civil y Comercial. 3. El canil no cuenta con Certificado de Aptitud Ambiental para su funcionamiento. No se cumplió con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que evalúe el FUNCIONAMIENTO del ‘canil’ considerando sus grandes dimensiones y su uso intensivo por paseadores del barrio y de otros barrios (art. 11 a 13 de la Ley N° 25.675, art. 30 de la CCABA, Ley N° 123). 4. No se realizó ningún procedimiento institucionalizado o reglado de participación ciudadana previa a la construcción y funcionamiento del canil, tampoco se convocó a la audiencia pública obligatoria (art. 63 CCABA) por el cambio de uso de un sector de la Plaza Santos Dumont violando el derecho a la participación ciudadana que otorga la Democracia Participativa Ambiental. (Ley 25675, arts. 1, 11, 27, 30, 63, 89, 90 y 104 incisos 27 y 29, de la CCABA, Acuerdo de Escazú, Ley N° 6413, Ley N° 123, Ley N° 6). 5. La instalación del canil no respetó los criterios de ubicación que dispone el Manual para Caniles del GCBA”.

Manifestaron que la construcción de dicho espacio en la Plaza Santos Dumont fue autorizada por la Junta Comunal de la Comuna N° 14 el 28/05/14 y que, en ese momento, no se cumplieron las instancias de participación ciudadana que establece la normativa local (cfr. artículo 63 CCBA y Ley N° 123).

En relación al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental regido por la Ley N° 123, manifestaron que al momento de categorizar la construcción del canil como “sin relevante efecto ambiental” se tuvo en cuenta la magnitud de las obras a realizar, pero no se analizó la actividad. Agregaron que el “Manual para Caniles” del

Gobierno de la Ciudad establece que los caniles deben situarse aislados del entramado urbano y el aquí cuestionado se encontraba adyacente a un complejo habitacional.

En cuanto a la contaminación acústica, indicaron que la Dirección General de Control Ambiental, mediante acta de inspección del 13/09/19, constató que “[e]n momentos en que se desata[ba] un período de ladridos que por contagio involucra[ba] a todos los animales, permit[ía] registrar valores de 65,0 dBA en el interior y 70,1 en el balcón, con picos de hasta 76,5 dBA”. Explicaron que la construcción del canil, de acuerdo con parámetros del Código Urbanístico.

Destacaron que “*el canil aquí cuestionado constitu[ía] una excepción individual al Código Urbanístico. La Legislatura de la Ciudad e[ra] la única competente para modificar el Distrito de una parcela o los usos de la misma. La Comuna N° 14 carec[ía] de competencia para avanzar en esta dirección sin la autorización legislativa*”.

Adujeron que la acción deducida podía calificarse como un supuesto de defensa de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos -tales como el derecho a la salud y a una adecuada calidad de vida- y, por otro lado, de bienes colectivos -derecho a un medio ambiente sano y equilibrado-. Solicitaron la conexidad con los autos “Gómez Gloria Cristina y otros contra GCBA sobre amparo”, Expediente N° 14016/2015-0.

Ofrecieron prueba documental, informativa y pericial ingenieril y efectuaron reserva del caso federal.

II. En fecha 14/03/24, el Sr. juez de grado hizo “*lugar a la medida cautelar solicitada*”. En este sentido postuló: “[...] *hacer lugar a la medida cautelar peticionada, aunque no en los términos peticionados por la parte actora (conforme las atribuciones otorgadas por el artículo 184 del CCAYT y el art. 32 de la ley 25.675) [...] En función de ello [ordenó] al GCBA que adopt[ara] las medidas necesarias a fin reducir las generación de niveles sonoros que podrían afectar el transcurrir habitual de los vecinos colindantes al espacio verde en cuestión, procurando el cumplimiento de los límites máximos permisibles del ASAE ‘Tipo II’ donde resid[ían] los actores. Asimismo [ordenó] a la Comuna 14 que como delegado del ejercicio del poder de policía respecto de las normas sobre usos de los espacios públicos dentro de su jurisdicción (confr. art 1*

del decreto 453/GCBA/2012), mediante el guardiaparque designado -con las competencias asignadas en el artículo 4, del decreto 453/GCABA/2012, sustituido por el art. 3 del decreto 307/GCBA/2022- orient[ara] y control[ara] el uso que los vecinos y sus perros hac[ían] del canil, con el fin particular de prevenir y evitar emisiones sonoras superiores a los límites máximos permisibles de emisión de ruido en el canil sito en Santos Dumont y Av. Cramer -conforme lo determinado por el Decreto 740/2007 y el mapa de ASAEs aprobado por la Resolución Conjunta N° 2-APRA/2021-. Finalmente, [ordenó] a la Comuna 14 que: a) acompañ[ara] el Reglamento de uso de canil que refirió se encontraba previsto elaborar en 2016, y b) atento a lo informado a fs. 1408, brind[ara] información detallada respecto de la proyectada ´revalorización del espacio verde mencionado y la realización del proceso participación vecinal correspondiente´.

Para así decidir, en primer lugar, reseñó la normativa que consideró aplicable al caso en estudio.

Destacó que del informe obrante a fojas 971 de fecha 08/06/15 se desprendería que la Junta Comunal 14 consultó a la Dirección General de Evaluación Técnica “*sobre la categorización del proyecto ‘Puesta en valor del espacio verde’ sito en la intersección de las calles Santos Dumont y Crámer que contempla la creación de un Parque de Perros de 560 m², sobre un total de 2.107 m²”* y se informó que “*de acuerdo al artículo 11 del Decreto 222/GCABA/12, la obra e[ra] de Impacto Ambiental sin Relevante Efecto*”.

Destacó que de la documentación aportada por los accionantes surgía que en fecha 08/01/21 el Sr. Defensor del pueblo de la Ciudad analizó las denuncias de ruidos molestos provenientes del canil ubicado frente al edificio en el cual residían los actores, así como la falta de higiene y la presunta contaminación del suelo.

Respecto a las alegaciones sobre la problemática sonora, el juez de grado sostuvo que la Dirección General de Evaluación Técnica del GCBA afirmó que “*en relación a la contaminación sonora que [producirían] los animales agrupados en un mismo sector, [...] la puesta en valor del espacio verde y en particular, el parque de perros, no se enc[ontraban] catalogados como potencialmente contaminante por ruidos o vibraciones, conforme lo establecido en el Anexo IX del Decreto N° 740/GCBA/2007, reglamentario de la Ley N°1540*”.

En ese marco, adelantó que no se observaba en el estado larval del proceso *“que la existencia de un canil, como parte integrante de la Plaza Santos Dumont, constituy[era] un uso o actividad que incumpl[iera] con el respeto de la planificación de la Ciudad en lo relativo a las urbanizaciones parque”*. Destacó que *“teniendo en cuenta la cantidad de hogares que t[enían] como integrantes perros en la Ciudad, el desarrollo de espacios para estos últimos en las plazas podría considerarse, prima facie, dirigida a permitir la adecuada convivencia de los distintos usuarios de la plaza”*.

Respecto al incumplimiento de los criterios que dispone el Manual para Caniles del GCBA al instalarse el canil de la Plaza Santos Dumont, el magistrado de la instancia anterior tuvo en cuenta los informes presentados por el Sr. Defensor del Pueblo de la Ciudad junto con las fotografías y los planos. Postuló que *prima facie* se encontraba acreditado que *“se ha[bpian] desoído las recomendaciones contenidas tanto en el ‘Manual para Caniles’ como en las ‘Recomendaciones sobre caniles 2022’ y que asimismo, tampoco tuvieron en cuenta partes del proyecto -como ser la ligustrina y el fuelle verde que podrían ayudar a menguar las inmisiones sonoras por parte del canil a los vecinos”*.

Finalmente, en relación a la alegada contaminación acústica, el juez *a quo* sostuvo que del Mapa de las Áreas de Sensibilidad Acústica en el ambiente exterior se observaba que el predio donde se ubicaba la Plaza Santos Dumont y el domicilio de los actores sito en Santos Dumont N° 2719, *“no se [encontraba] catalogado con ninguna de las categorías ‘Tipo I’ a ‘V’”*. Agregó que sin perjuicio de ello, *“se [observaba] que las restantes áreas lindantes -también residenciales- están categorizadas como ‘Tipo II’ definida como ‘área levemente ruidosa’, cuyos límites máximos permisibles son 65 decibelios ponderados dBA en horario diurno y 50 en horario nocturno; y que asimismo, incluso en el ‘Anexo I: Denuncia Ciudadana 86229’, consignada por el inspector Gustavo Daniel Recco, de la Dirección General de Control Ambiental de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad (v. fs. 1294), fue considerado como ASAE ‘Tipo II’, lo cual resulta[ba] coincidente con el informe efectuado por la parte actora (obrante a fs. 291/297)”*. Indicó que en principio no se advertía *“diferencia entre los vecinos que viv[ían] en el domicilio sito justo frente al canil -en el edificio sito en Santos Dumont 2719- y los de las áreas linderas”* y entonces correspondía considerar

para dicho domicilio los límites máximos permisibles del ASAE (Áreas de Sensibilidad Acústica en el ambiente exterior) “Tipo II” definida como “área levemente ruidosa”.

Hizo referencia a las mediciones sonoras realizadas por la Agencia de Protección Ambiental del GCBA los días 22/12/23 entre 10:30 y 13.30 horas y el 26/12/23 entre 9:30 y 14:30 horas y 20:10 y 21:00 horas. Señaló que los canes no resultaban fuentes fijas de emisión sonora y consecuentemente los resultados de las mediciones *“obviamente est[aban] directamente ligados a la cantidad de perros que asist[ieran] al canil, pero por sobre todo, a que estos se enc[ontrasen] ladrando”*.

Afirmó que a partir de las mediciones podía concluirse que *prima facie* se encontraba acreditado que se generaron ruidos por encima del LMP (Límite máximo permisible) para período diurno en un ASAE “Tipo II” y, en consecuencia, la contaminación sonora respecto de los actores.

Concluyó señalando lo que a continuación se transcribe: *“teniendo en cuenta la tensión que se produce entre la utilidad del canil y la contaminación auditiva -que por momentos producen los perros que acuden al mismo-, resulta indubitable que la Administración, en su calidad de responsabilidad de los espacios públicos, es quien debe velar por el uso responsable del referido espacio de manera de garantizar los usuarios de este y de los derechos de los vecinos de edificios linderos”*.

III. Contra la mencionada resolución interpuso recurso de apelación la Ciudad, quien al expresar agravios expuso los siguientes planteos: i) no se había demostrado la verosimilitud del derecho invocado; ii) el juez de grado se asignó funciones de legislador al catalogar el área que fue oportunamente calificada como “A determinar”; iii) la normativa que se refería a la medición de los ruidos “no se adaptaba a la medición en los caniles”; iii) siempre cumplió con las recomendaciones indicadas en el “Manual de Caniles”; iv) cuestionó la designación de un “guardiaparque” que no fue solicitado por la actora; y v) no había peligro en la demora. Asimismo, cuestionó la valoración de la prueba aportada al expediente, porque consideró que quedó demostrado que los ruidos no superaron los límites establecidos en el Área de Sensibilidad Acústica en el ambiente exterior (ASAE) “Tipo II” donde residían los actores.

IV. Seguidamente, los autos fueron remitidos a esta Alzada y, previa intervención del Ministerio Público Fiscal (actuación N° 1031659/2024), fueron elevados al acuerdo de Sala.

V. Con respecto a las medidas cautelares la doctrina, la jurisprudencia y la legislación tradicionalmente han exigido como recaudos de admisibilidad la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora y la no afectación del interés público, sin perjuicio de la complementaria fijación de una contracautela. Estos recaudos coinciden con los que actualmente prevé la Ley N° 2145 (artículo 14, texto consolidado).

En lo que respecta al primero de los requisitos, corresponde señalar que el dictado de las providencias precautorias no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido; aún más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto, que supone atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual agota su virtualidad (“Albornoz, Evaristo Ignacio c/ Nación Argentina”, sentencia del 20 de diciembre de 1984, Fallos: 306:2060, entre otros precedentes). En efecto, la verosimilitud del derecho sólo requiere la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el actor (esta Sala, *in re* “García Mira, José Francisco c/ Consejo de la Magistratura s/ impugnación de actos administrativos”, expediente N° 8569/0, sentencia del 03/03/04).

El peligro en la demora, por su parte, exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que pudieran llegar a producir los hechos que se pretenden evitar, pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (CSJN, *in re* “Milano, Daniel Roque c/ Estado Nacional (Mrio. de Trabajo y Seguridad Social de la Nación) y otro”, sentencia del 11/07/1996, Fallos: 319:1277).

Estos requisitos se encuentran de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud del derecho, es menor la exigencia del peligro del daño, e inversamente cuando existe el riesgo de un daño extremo e irreparable el rigor del *fumus* se debe atemperar (esta Sala, *in re* “Ticketek Argentina SA c/ GCBA”, expediente N° 1075, sentencia del 17/07/01 y Sala II, *in re* “Tecno Sudamericana SA c/ GCBA s/

impugnación de actos administrativos", expediente N° 322/0, sentencia del 23/05/01, entre muchos otros precedentes).

Es pertinente destacar, por otra parte, que las medidas cautelares no causan estado. Por el contrario, éstas pueden cesar, ser sustituidas por otras más prácticas y menos gravosas, ampliadas o disminuidas. Es decir, tienen carácter provisional (cfr. Fenochietto, Carlos E., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los códigos provinciales*, Editorial Astrea, 1999, T. 1, página 700). De allí que la firmeza de la resolución que concede una medida cautelar no impide examinar su eventual prolongación, modificación o extinción a pedido de parte.

VI. A fin de resolver la cuestión corresponde, en primer término, efectuar una reseña de la normativa aplicable.

Vale recordar que existe un amplio marco normativo que tutela el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano que está garantizado por la Constitución Nacional y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y también por diversos instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos (que gozan de jerarquía constitucional; cf. artículo 75, inciso 22 CN).

a. Ordenamiento convencional

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 12 reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. A tal fin, coloca en cabeza de los Estados Partes el deber de adoptar medidas para “*b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y el medio ambiente*”.

Aunado a ello, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominado Protocolo de San Salvador, establece que “[t]oda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos” a la vez que impone a los Estados partes a promover “[...] la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente” (artículo 11, apartados 1° y 2°).

A su vez, el Protocolo de San Salvador ya mencionado establece en su artículo 10.1 el derecho a la salud en los siguientes términos “[...] toda persona tiene derecho a

la salud entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”.

b. Ordenamiento constitucional nacional y local

i. En la Constitución Nacional se dispone que “[t]odos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales [...]” (artículo 41).

ii. En el marco constitucional local, ante todo, debe observarse que el artículo 10 de la Constitución de la Ciudad establece que rigen “[...] todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.

En cuanto a la materia que nos ocupa, la Constitución de la Ciudad establece que el ambiente es patrimonio común y que “[t]oda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer” (artículo 26).

En el artículo 27 de la Ley Suprema local se prevé que “[l]a Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: [...] La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y

sonora [...]. *La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado*” (incisos 2° y 7°).

También, en el artículo 29 se establece que “[1]a Ciudad define un Plan Urbano Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”; mientras que el artículo 30 dispone que “la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública”.

c. Ordenamiento legal nacional

La Ley General del Ambiente N° 25.675 establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (artículo 1°).

Asimismo, su artículo 2° fija los objetivos de la política ambiental nacional entre los que se encuentran: “a) *Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión; [...]* g) *Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal; [...]* k) *Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental*”.

Es necesario resaltar que sus disposiciones son de orden público, operativas y rigen la interpretación y aplicación de la legislación específica, que mantiene vigencia siempre que no se oponga a sus principios y disposiciones (artículo 3°).

El artículo 4° determina que la interpretación y aplicación de esta ley y de las normas que ejecuten la política pública ambiental están sujetas a múltiples principios, a saber: congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.

El artículo 8° dispone que “[l]os instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes: 1. El ordenamiento ambiental del territorio. 2. La evaluación de impacto ambiental. 3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas. 4. La educación ambiental. 5. El sistema de diagnóstico e información ambiental. 6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable”.

A continuación, el artículo 11 prevé que “[t]oda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución”. El artículo siguiente, impone que “[l]as personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados” (artículo 12). Seguidamente, el artículo 13 especifica que “[l]os estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos”.

En su artículo 19, la Ley establece que “[t]oda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”, para lo cual “[l]as autoridades deberán institucionalizar

procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”, aunque su opinión u objeción no sea reconocida como vinculante para las autoridades convocantes. No obstante, ordena que “[...] en caso de que estas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública” (artículo 20).

El artículo 21 impone la necesidad de asegurar la participación ciudadana, principalmente, en “[...] los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”.

d. Ordenamiento legal local

i. En el orden local, con el objeto de establecer lineamientos e instrumentos vinculados a la política pública ambiental, se sancionó la Ley N° 2930 de “Plan Urbano Ambiental” que constituye la Ley Marco a la que debe ajustarse la normativa urbanística y la obra pública (artículo 1°).

Este plan postula el desarrollo pleno de la Ciudad de acuerdo a diversos rasgos; entre ello, la Ciudad Saludable referida a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad (artículo 4°, inciso 4).

En lo que respecta a los niveles de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, recoge la obligación de “[p]roponer e implementar acciones de mitigación de todas las formas de contaminación (atmosférica, sonora, visual, etcétera)” (artículo 8, apartado c.3).

En este sentido, establece que en materia de espacios públicos “[e]l PUA tiene como objetivo el incremento, recuperación y mejoramiento del espacio público y de la circulación, de los parques, plazas y paseos y de las áreas de calidad patrimonial, a fin de dar lugar a funciones vitales como las de encuentro relax, confort y socialización, asegurando a todos los habitantes el derecho a su uso, y de otorgar identidad a las distintas zonas de la ciudad” (cfr. artículo 9).

Asimismo, ordena en esta dirección: “[e]l mejoramiento funcional y ambiental de los parques, plazas y paseos existentes y ampliación de la oferta a escala urbana y

barrial". En esta dirección dispone: "1. Promover su mejoramiento y rediseño manteniendo su integridad y considerando la diversidad de las demandas sociales. 2. Promover la parquización, forestación, iluminación y equipamiento de los parques con criterio de uso múltiple, fácil mantenimiento y valorización de elementos patrimoniales. 3. Promover la incorporación de nuevos parques urbanos dentro de los usos que se definan para tierras fiscales desafectadas de usos anteriores...". Por otro lado, establece: "[l]a defensa, regulación y control de niveles de calidad ambiental y paisajística del espacio público" y, en este sentido, ordena "[a]rticular las intervenciones en el espacio público en relación a las situaciones de riesgo y calidad ambiental de la ciudad".

Es dable mencionar que la Ley N° 2930

incluyó la aprobación de un Código Ambiental tendiente a regular la calidad del medio ambiente con vistas al logro de su máxima sustentabilidad y el control de las situaciones riesgosas, atendiendo a "[...] la prevención de acciones ambientalmente inadecuadas y, en su caso, la resolución o morigeración de las situaciones indeseables existentes, asegurando la máxima recuperación posible del medio afectado" (artículo 24.b).

También, alude al Código de Habilitaciones y Verificaciones. A su respecto, impuso la "[i]mplementación de revisiones periódicas de las habilitaciones otorgadas; en especial, en los casos de zonas que estén sujetas a procesos de renovación y en el caso de actividades que estén sujetas a procesos de ajuste de sus requerimientos de funcionamiento, en razón de las perturbaciones ambientales que puedan ocasionar" (artículo 24.d).

Este ordenamiento también ordena la participación ciudadana a fin de asegurar el consenso y la adecuación de los lineamientos e instrumentos previstos en el Plan Urbano Ambiental a las expectativas de los habitantes de la Ciudad mediante su intervención particular y de organizaciones políticas y técnicas (artículo 25). Entre las herramientas diseñadas a ese fin, se incorporaron el Foro Participativo Permanente del Consejo del Plan Urbano Ambiental y las Audiencias Públicas.

ii. Seguidamente, cabe mencionar la Ley N° 123 de Evaluación del Impacto Ambiental (reglamentaria del artículo 30 de la CCABA).

El objetivo de este instrumento es coadyuvar, entre otras cosas, a “[e]stablecer el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras” (artículo 1º, punto a); “[p]reservar el patrimonio natural, cultural, urbanístico, arquitectónico y de calidad visual y sonora” (artículo 1º, apartado b); “[m]ejorar y preservar la calidad del aire, suelo y agua” (artículo 1º, punto f); y “[r]egular toda otra actividad que se considere necesaria para el logro de los objetivos ambientales consagrados por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (artículo 1º, apartado g).

A su turno, el artículo 2º define la Evaluación de Impacto ambiental (EIA) como el “[...] procedimiento técnico administrativo destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir o recomponer los efectos de corto, mediano y largo plazo que actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos públicos o privados, pueden causar al ambiente, en función de los objetivos fijados en esta ley”.

A continuación, el artículo 3º alude a la Evaluación Ambiental Estratégica” (EAE) como el “[...] procedimiento técnico administrativo de carácter integral y preventivo por el cual se consideran y evalúan los impactos ambientales de las políticas, planes y programas que se proyecten implementar en un área geográfica determinada, a efectos de procurar un instrumento para la planificación sostenible de la Ciudad”.

Asimismo, la norma que nos ocupa define “Impacto Ambiental” a “[...] cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta, de acciones antrópicas que puedan producir alteraciones susceptibles de afectar la salud y la calidad de vida, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales” (artículo 4º).

El artículo siguiente dispone que “[s]e encuentran comprendidos en el régimen de la presente Ley todas las actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos susceptibles de producir impacto ambiental, que realicen o proyecten realizar personas humanas o jurídicas públicas o privadas [...]” (art. 5º, primer párrafo).

Por su parte, el artículo 6º prevé que “[l]as actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos de construcción, modificación y/o ampliación, demolición, instalación, o realización de actividades comerciales o industriales, susceptibles de producir impacto ambiental, deben someterse a una Evaluación de Impacto Ambiental

(EIA)”. Indica que “[l]a reglamentación determinará la implementación progresiva de la Evaluación Ambiental Estratégica, respecto a políticas, planes y programas que se elaboren en materias tales como infraestructura urbana, desarrollo inmobiliario, transporte, energía, recursos hídricos, gestión de residuos, ordenamiento del territorio, modificación u ocupación del borde costero y deforestación acompañada de la disminución del terreno absorbente, o en función de su complejidad ambiental, escala geográfica, el plazo proyectado, su dimensión socio-económica y la alteración urbana, entre otros”.

A continuación, este plexo jurídico impone que *“[l]as actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos, susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto, deben cumplir con la totalidad del Procedimiento Técnico Administrativo de EIA. Las demás actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos cumplirán las etapas del procedimiento que exija la Autoridad de Aplicación, en el marco de lo establecido en el Artículo 11”* (artículo 9°).

El mencionado artículo 11 (que rige el procedimiento técnico administrativo de EIA) determina que dicho instrumento se integra con las siguientes etapas: *“a. La presentación de la solicitud de categorización. b. La categorización de las actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos con relevante efecto y sin relevante efecto, según correspondiere. c. La presentación del Manifiesto de Impacto Ambiental acompañado de un Estudio Técnico de Impacto Ambiental. d. El Dictamen Técnico. e. La Audiencia Pública de los interesados y potenciales afectados. f. La Declaración de Impacto Ambiental (DIA). g. El Certificado de Aptitud Ambiental”.*

Conforme las previsiones del artículo 12, el obligado debe cumplimentar el procedimiento de EIA en forma previa a la ejecución o al otorgamiento de la habilitación o permiso de obra.

La categorización como de impacto ambiental con o sin relevante efecto depende de diversos factores, a saber: *“a. La clasificación del rubro. b. La localización. c. El riesgo potencial sobre los recursos aire, agua, suelo y subsuelo, según las normas sobre el particular vigentes en la Ciudad de Buenos Aires. d. La dimensión. e. La infraestructura de servicios públicos de la ciudad a utilizar. f. Las potenciales alteraciones urbanas y ambientales”* (artículo 14).

La Ley también incluye una lista enunciativa de actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos que se presuman como de impacto ambiental con relevante efecto. Entre ellas, se incluyeron “[l]os grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes” (artículo 15, inciso o).

Corresponde mencionar que —conforme el artículo 24— cuando se califica una actividad, proyecto, programa o emprendimiento como de relevante efecto ambiental y una vez que se elabora el Dictamen Técnico por parte de la Autoridad de Aplicación, el Poder Ejecutivo debe convocar a Audiencia Pública Temática, de acuerdo con los requisitos establecidos por la Ley N° 6.

Es dable agregar que, concluida la audiencia pública, la autoridad de aplicación debe emitir la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que puede 1) dar autorización para la ejecución de la actividad, proyecto, programa o emprendimiento; 2) otorgarla de modo condicionado a su modificación para evitar o atenuar los impactos ambientales negativos indicando las exigencias a implementar; o 3) negarla (artículo 26).

En caso de que la aludida DIA sea concedida favorablemente, debe extenderse al interesado el Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) que acredita el cumplimiento de la normativa de EIA (artículo 28). Si se modificara o ampliara la actividad, proyecto, programa o emprendimiento que fuera habilitado, dicha circunstancias debe ser puesta en conocimiento de la autoridad de aplicación que puede: “a. Ordenar la realización de una ampliación de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). b. Dictar resolución rechazando la propuesta. c. Dictar resolución aprobando la propuesta sin requerir una ampliación o nueva Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). d. Requerir precisiones sobre las características de la propuesta y con posterioridad de recibidas ordenar la realización de una nueva Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) o expedirse por la aprobación de las modificaciones o por el rechazo, mediante resolución fundada” (artículo 33).

El artículo 36 establece que “[l]as actividades, proyectos, programas o emprendimientos, o las ampliaciones de las mismas que se inicien sin contar con la Declaración de Impacto Ambiental o que no cumplan con las exigencias, seguimiento y controles que establezca dicha Declaración serán suspendidas o clausuradas de inmediato, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran corresponder a sus

titulares. En todos los casos la Autoridad de Aplicación puede disponer la demolición o el cese de las obras construidas en infracción a la presente norma, con cargo al infractor". En particular, la suspensión está prevista para los supuestos de "a. *Encubrimiento y/u ocultamiento de datos, su falseamiento, adulteración o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación y de renovación del Certificado de Aptitud Ambiental. b. Incumplimiento o transgresión de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto*" (artículo 37).

Por último, cabe señalar que el artículo 39 dispone la creación de un registro de Evaluación Ambiental que se divide en tres rubros: a) General de Evaluación Ambiental; b) De Consultores y Profesionales en Auditorías y Estudios Ambientales; y c) De Infractores.

En el primero de ellos se asientan: "a. *Los Manifiestos de Impacto Ambiental y Estudios Técnicos de Impacto Ambiental presentados. b. Las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y los Certificados de Aptitud Ambiental otorgados. c. La nómina de responsables de actividades, proyectos, programas o emprendimientos sometidos al Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental. d. La constancia de las Audiencias Públicas. e. Todo otro dato que la reglamentación considere importante*" (artículo 40).

iii. Es necesario incluir la Ley N° 1540 de "Control de la Contaminación Acústica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Esta normativa tiene por objeto "[...] *prevenir, controlar y corregir, la contaminación acústica que afecta tanto a la salud de las personas como al ambiente, protegiéndolos contra ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas y móviles, así como regular las actuaciones específicas en materia de ruido y vibraciones en el ámbito de competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*" (artículo 1°).

El artículo 2° define la contaminación acústica como "[...] *la introducción de ruidos o vibraciones en el ambiente habitado o en el ambiente externo, generados por la actividad humana, en niveles que produzcan alteraciones, molestias, o que resulten perjudiciales para la salud de las personas y sus bienes, para los seres vivos, o produzcan deterioros de los ecosistemas naturales*". El plexo normativo abarca, además, "[...] *cualquier actividad pública o privada y, en general, cualquier emisor*

acústico sujeto a control por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que origine contaminación por ruidos y vibraciones que afecten a la población o al ambiente y esté emplazado o se ejerza en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [...]” (artículo 3°).

A su turno, el artículo 11 clasifica las áreas de sensibilidad acústica distinguiendo entre el ambiente exterior y el ambiente interior.

El primero incluye cinco (5) tipos: I) área de silencio - zona de alta sensibilidad acústica (incluye zonas hospitalarias, educativas, naturales protegidas y aquellas que requieran protección especial); II) área levemente ruidosa - zona de alta sensibilidad acústica (incluye sectores de protección alta contra el ruido con predominio de uso residencial); III) área tolerablemente ruidosa - zona de moderada sensibilidad acústica (abarca sectores de protección media contra el ruido con predominio de uso comercial); IV) área ruidosa - zona de baja sensibilidad acústica (refiere a lugares de menor protección contra el ruido con predominio de uso industrial); y V) área especialmente ruidosa - zona de muy baja sensibilidad acústica (comprende aquellos sectores afectados por infraestructuras de transporte público automotor de pasajeros, automotor, autopistas, ferroviario, subterráneo, fluvial y aéreo; y espectáculos al aire libre).

El ambiente interior abarca dos áreas clasificadas en la norma como tipo VI (área de trabajo - zona del interior de los ambientes de trabajo que comprende las siguientes actividades: sanidad, docente, cultural, oficinas, comercios e industrias) y tipo VII (área de vivienda - zona del interior de las viviendas y usos equivalentes, en la que se diferenciará entre la zona habitable, que incluye dormitorios, salones, despachos y sus equivalentes funcionales; y la zona de servicios, que incluye cocinas, baños, pasillos, aseos, patios, centros libre de manzana, terrazas y sus equivalentes funcionales).

A su vez, el artículo 12 establece cuatro (4) niveles de evaluación sonora: “1. Nivel de emisión de ruido de fuentes fijas al ambiente exterior. 2. Nivel de inmisión de ruido de fuentes fijas en ambiente interior. 3. Nivel de emisión de ruido de las fuentes móviles. 4. Nivel de inmisión de transmisión de vibraciones en ambiente interior”. Y el artículo 14 prevé que para la evaluación debe distinguirse entre período diurno comprendido entre las 7.01 y las 22 horas; y nocturno entre las 22.01 y las 7 horas.

La Ley también crea un Registro de actividades catalogadas como potencialmente contaminantes por ruido y vibraciones (artículo 16). Dispone que para inscribirse es preciso presentar con carácter de declaración jurada, un Informe de Evaluación de Impacto Acústico de la actividad sobre el ambiente firmado por un profesional inscripto en el Registro de Consultores y Profesionales en Auditorías y Estudios Ambientales de la Ley N° 123.

Añade que los obligados “[p]ara las actividades catalogadas y categorizadas como Sin Relevante Efecto según la Ley N° 123 [...] y la reglamentación vigente, y que no requieran de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, deberán presentar el Informe de Impacto Acústico mencionado con carácter previo a su habilitación ante la Autoridad de Aplicación de la presente Ley” (artículo 17).

En el mentado Informe de Evaluación de Impacto Acústico se ponderan como mínimo los siguientes aspectos: “1. Nivel de ruido en el estado preoperacional, mediante la elaboración de mapas de los niveles acústicos en el ambiente exterior durante los períodos diurno y nocturno. 2. Nivel de ruido en el estado operacional, mediante la elaboración de mapas de los niveles acústicos en el ambiente exterior durante los períodos diurno y nocturno. 3. Evaluación del impacto acústico previsible de la nueva actividad, mediante comparación del nivel acústico en los estados operacional y preoperacional. 4. Comparación de los niveles acústicos en los estados preoperacional y operacional con los valores límite definidos en la reglamentación de la presente Ley. 5. Definición de las medidas correctoras del impacto acústico a implantar en la nueva actividad, en caso de resultar necesarias como consecuencia de la evaluación efectuada. 6. Presentación de una Memoria Técnica que contendrá como mínimo lo siguiente: 6.1. Descripción del tipo de actividad y horario previsto de funcionamiento. 6.2. Descripción de los locales en los que se va a desarrollar la actividad, así como (en su caso) los usos de los adyacentes y su situación respecto a viviendas u otros usos sensibles. 6.3. Características de las fuentes de contaminación acústica de la actividad. 6.4. Declaración que, una vez puesta en marcha, la actividad no producirá niveles de inmisión que incumplan los objetivos de calidad establecidos para las áreas de sensibilidad acústica aplicables. 6.5. Planos de situación. 6.6. Descripción detallada de medidas correctoras” (artículo 18).

Conforme lo establecido en el artículo 37, la autoridad de aplicación ejerce el control del cumplimiento de esta Ley, exige la adopción de medidas correctoras, señala limitaciones, realiza inspecciones, e impone las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

Asimismo, en lo que respecta a la regulación establecida en materia de contaminación sonora, cabe mencionar el decreto 740-GCBA-2007.

El decreto reglamentario de la Ley 1.540 establece las competencias de la Autoridad de Aplicación, que coordina las acciones de control, inspección y vigilancia de las actividades reguladas por la normativa vigente. En cuanto al ámbito de aplicación, dispone que *“se aplica a cualquier actividad pública o privada y, en general, a cualquier emisor acústico, que origine contaminación por ruidos o vibraciones provenientes de fuentes fijas o móviles y que estén sujetas al control del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”* (cfr. art 1° del Anexo I).

iv. Por otro lado, corresponde recordar que mediante la ley 2628, se creó la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad, como entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de esta Ciudad, cfr. art. 1°. El art. 2° define su objeto al decir que le corresponde *“proteger la calidad ambiental a través de la planificación, programación y ejecución de las acciones necesarias para cumplir con la Política Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires”* y agrega que *“[s]e define como el Ambiente a un sistema de relaciones de alta complejidad entre sus dos subcomponentes constitutivos, el natural (agua, aire, suelo, biota, patrimonio natural) y el antrópico (socio, económico, cultural) en el que la variación de uno solo de sus factores provoca reacciones en cadena que modifican su estado equilibrio. Se entiende por Política Ambiental al conjunto de instrumentos de gestión para preservar la salud y el ambiente de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires. La misma debe considerarse como Política de Estado a los fines de un desarrollo sustentable y perdurable en el tiempo”*.

A su vez, mediante el Decreto 463/2019 se aprobó la estructura orgánica funcional dependiente del Ejecutivo del GCBA. En este sentido, en su Anexo II, dispuso como funciones de la Secretaría de Atención Ciudadana y Gestión Comunal *“[...] Entender en el mantenimiento integral de los espacios verdes y el arbolado público en el ejido de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entender en el diseño de*

políticas tendientes a mantener el espacio público comunal, a partir de la aplicación de la Ley N° 1.777. Entender en la coordinación con organismos nacionales, provinciales y municipales respecto de políticas de espacios verdes, en forma conjunta con el Ministerio de Gobierno [...]. Entender en la planificación, contratación y el control de la ejecución de las obras públicas, proyectos y planes de impacto comunal y del espacio comunal, en coordinación con las áreas competentes y de forma concurrente con las Comunas [...]. Participar en la definición de las políticas de uso y ocupación del espacio público en el ámbito de la Ciudad y coordinar acciones con otras áreas de gobierno y organismos de poderes estatales que pudieren corresponder. Entender en los planes y políticas para la administración y control de permisos de uso en espacio público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con excepción a la aplicación de la Ley N° 2.936, mobiliario urbano, ferias y eventos masivos”.

Este decreto fue modificado por el Decreto 138/2021, no obstante, en su Anexo II mantiene las mismas responsabilidades para la Secretaría de Atención Ciudadana y Gestión Comunal.

v. En materia de canes también la Ciudad ha dispuesto regulación específica, pudiendo citarse como ejemplo la Ordenanza 41.831, que en su artículo 29 reguló “[e]l tránsito y permanencia de perros y gatos será permitido en las siguientes condiciones: a. Vía pública: Deberán ser conducidos en forma responsable mediante rienda y pretal o collar y bozal. b. Plazas, parques y paseos: Los lugares reservados para uso de animales domésticos”.

El decreto 1972-GCBA-2001, dispuso en su artículo 1° que, “el tránsito y permanencia de perros en el espacio público dentro del ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será permitido conforme lo establecido en la Ordenanza N° 41.831 y en las siguientes condiciones: 1.2.- Los perros podrán permanecer en el espacio público sin las condiciones del apartado a) del Art. 29 de la Ordenanza N° 41.831, solamente cuando se encontraren en los lugares exclusivamente autorizados para el uso de animales domésticos. 1.3.- En el espacio público los perros no podrán permanecer atados a árboles, monumentos públicos, postes de señalización y mobiliario urbano. 1.4.- Los propietarios, tenedores o paseadores podrán pasear hasta un máximo de ocho (8) perros en forma simultánea”.

La Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público, a través de la Dirección General de Higiene Urbana, fue designada como Autoridad de Aplicación del Art. 29 de la Ordenanza N° 41.831 y del Registro de Paseadores de Perros, siendo competente para *“regula[r] la actividad de los paseadores de perros, estableciendo las condiciones que se deberán cumplir a los efectos de ser incluidos en el Registro de Paseadores de Perros y de la consiguiente extensión de la credencial identificatoria y su renovación a la fecha de su vencimiento y demás requisitos vinculados con la actividad”* (conf. arts. 4 y 5, decreto 1972-GCBA-2001).

Por último, la ley local 5346, en su primer artículo declara a la CABA "Ciudad de Tenencia Responsable de animales domésticos de compañía", y sostiene en su artículo 3° que *“[l]a autoridad de aplicación debe ejecutar políticas públicas tendientes a fortalecer la Tenencia Responsable de animales de compañía orientadas a capacitar a las personas en el cuidado integral y en la tenencia de los animales de compañía”*.

vi. También es relevante considerar, para dirimir la controversia, el documento acompañado por el GCBA y referido por la parte actora denominado *“Recomendaciones sobre caniles 2022”* (o también llamado el Manual de Caniles 2022 (fs. 1233 del expediente digital). Esta documentación *“[...] recopila y analiza algunas de las experiencias en la materialización de Caniles en la Ciudad de Buenos Aires. No existe aún, una normativa específica que regule sus características, por lo que los proyectos son de exclusiva responsabilidad de la unidad ejecutora. Como cualquier elemento en el espacio público, pero especialmente con elementos que pueden ocasionar molestias a los vecinos no usuarios, requieren de un dedicado trabajo de gestión y acuerdo vecinal”* (cfr. fs. 1314 del expediente digital).

El manual define que *“[u]n canil es un espacio seguro para que, junto con los tutores, las mascotas puedan tener un tiempo de recreación libre dentro del espacio público. Puedan socializar con pares, ejercitarse y disfrutar de espacio al aire libre sin generar riesgos o molestias a los otros actores del espacio público”* y agrega que *“[e]s una estrategia física para incluir a las mascotas al uso del espacio público de una manera responsable y segura. Permite a los tutores liberar a las mascotas sin riesgo de que se escapen o que interactúen con personas que no desean el contacto con ellos.*

Recordemos que en los espacios público las mascotas deben pasear siempre con correa” (cfr. fs. 1315 del expediente digital).

Sus objetivos son “[l]ograr un espacio agradable tanto para los usuarios con mascotas, como para el resto de los usuarios del espacio público. Armonizar con el resto del espacio Público en el que se encuentra. Brindar equipamiento que haga comfortable el uso por parte de los tutores y de las mascotas” (cfr. recomendación n° 2 a fs. 1316 del expediente digital).

Se detalla en el documento que “[e]l tamaño de un canil se define, en primera instancia, por el lugar (espacio verde) en el que se pretende ubicar. Siempre debe ser considerado como un espacio secundario y no puede ser el protagonista principal, por tanto, y como recomendación general, no debe superar el 20% de la superficie de un espacio verde en el que se ubica. Desde el punto de vista del uso y del equipamiento, no se recomienda realizar caniles de menos de 300m² o de más de 500m² salvo casos excepcionales. Las formas del canil pueden ser diversas (rectangulares, circulares, etc) y se recomienda pensar de afuera hacia adentro. Siempre es más importante el parque/la plaza o el espacio verde, que la forma del canil [...]” (cfr. recomendación n° 3, a fs. 1316/1317 del expediente digital).

Finalmente, señala, en relación con la ubicación del canil, que resulta conveniente que este no se acerque a viviendas, escuelas, edificios linderos, etc. (cfr. recomendación n° 4, a fs. 1316/1317 del expediente digital).

VII. Una vez descrito el marco normativo sustantivo, también cabe referirse - en términos liminares- a los principios de precaución y prevención que rigen la materia ambiental.

Si bien tienen un alcance diferente (de ahí se regulación por separado), ambos tienen una raíz común y, por tanto, se encuentran claramente ligados.

La doctrina comparte esta posición, pues considera que los dos principios “[...] tienden al cuidado y evitación de daños irreversibles en el patrimonio ambiental público; en su aplicación práctica; ambos implican imponer restricciones prohibiciones a las actividades riesgosas [...]; ambos suponen actuar con debida diligencia [...] y ambos se interrelacionan con otros principios ambientales como el de sustentabilidad,

el de solidaridad intergeneracional, el de información pública y suponen su aplicación y respeto” (Bestani, Adriana, Principio de precaución, Astrea, Bs. As., 2012, pág. 18)

Sin embargo, también advierte que “[d]ebe distinguirse este principio precautorio del llamado ‘principio de prevención’. Este último se dirige a un riesgo conocido que se busca precaver; aquél a uno incierto. Con otra expresión, el principio de precaución funciona cuando la relación causal entre una determinada tecnología y el daño temido no ha sido aun científicamente comprobada de modo pleno. Esto es precisamente lo que marca la diferencia entre la ‘prevención’ y la ‘precaución” (Valls, Mario F., *Presupuestos mínimos ambientales*, Astrea, Bs. As., 2012, pág. 21).

Así pues, tratándose de la protección al medio ambiente, y considerando la diversidad de las normas y la complejidad de la materia debatida en el *sub lite*, es razonable sostener –en términos cautelares- que es el principio de precaución del daño el que debe ser atendido en el caso de autos.

Esta decisión preventiva, en síntesis, se sustenta en que, aun cuando pudiera encontrarse alguna de estas actividades debidamente habilitadas, como por ejemplo en el caso la instalación y funcionamiento de un espacio canil en beneficio de los vecinos y de los animales, la acumulación del ruido producido en un mismo espacio geográfico podría provocar un daño al ambiente que debe ser controlado e impedido de modo oportuno.

VIII. Definido el contexto jurídico que habrá de utilizarse para decidir la controversia, corresponde reseñar, con un grado mayor de detalle, algunas circunstancias fácticas relevantes que surgen de las constancias obrantes en el expediente.

De acuerdo con los hechos narrados, el GCBA desarrolló en la calle Cramer 260 un espacio público que comprende un sector de juegos de niños, otro de esparcimiento de gente adulta/mayor, espacios verdes y, un sector parque de perros dedicado al esparcimiento de los canes, también denominado canil.

Asimismo, del informe obrante a fs. 971, de fecha 8 de junio de 2015, identificado bajo el número IF-2015-16039743-DGET, se desprende que la Junta Comunal 14 consultó a la Dirección General de Evaluación Técnica “sobre la

categorización del proyecto 'Puesta en valor del espacio verde' sito en la intersección de las calles Santos Dumont y Crámer que contempla la creación de un Parque de Perros de 560 m², sobre un total de 2.107 m²' (v. fs. 467 y 971). Allí se informó que de acuerdo al artículo 11 del Decreto 222/GCABA/12, la obra era de Impacto Ambiental sin Relevante Efecto.

En este escenario, le fueron comunicadas al Sr. Defensor del Pueblo de la Ciudad denuncias de funcionamiento irregular del canil (fs. 235/254). Tras desarrollar su estudio de la problemática que incluyó la revisión del documento "Manual para Caniles", el Sr. Defensor del Pueblo señaló que el instrumento referido proponía colocar un cerco vivo cuando el canil estaba situado sobre la vía pública, para crear una separación entre las rejas y los transeúntes, y que el canil de la Plaza Santos Dumont carecía de este dispositivo (v. fs. 248).

Asimismo, expresó que "[r]especto del interior del canil, el referido manual, establec[ía] que: '... Se deb[ía] proporcionar un área de sombra natural, ya sea con árboles dentro del canil o en el perímetro del mismo..., citando las especies arbóreas recomendadas. El canil en cuestión carec[ía] de cerco vivo en sus cuatro laterales y dentro del mismo ha[ía] sólo dos árboles, uno de ellos joven y de escasa copa, por lo cual, por un lado, los perros carec[ía] de sombra, y por el otro, no ha[bía] follaje que mitig[ara] la propagación de los ladridos de los perros'" (v. fs. 248).

En estos términos concluyó que el canil incumplía las pautas establecidas en el manual y recomendó analizar la viabilidad de readecuarlo incorporando un cerco vivo (v. fs. 249/250).

IX. Por otra parte, en el documento "Recomendaciones sobre caniles" acompañado por el GCBA, en lo que respecta a la elección de lugar para ubicar el canil, se recomienda no acercarse a viviendas, escuelas, edificios linderos, etc.

Cabe destacar, asimismo, que del proyecto "Espacio Público de usos múltiples" Cramer 260 -ejecutado en la plaza Santos Dumont- y del plano, se observa que en los laterales linderos medianeros entre el canil y el edificio contiguo, estaba contemplada una ligustrina en todo el largo de los laterales medianeros, a fin de crear cierta privacidad respecto de las propiedades que rodean el espacio verde. No obstante,

conforme las fotos acompañadas en autos, dicha ligustrina no habría sido colocada (v. adjuntos act. N° 2357161/2023, Nota NO-2014-16884575-COMUNA14).

A lo dicho puede agregarse que a fs. 1293/1295, obra el informe de la inspección efectuada por el Sr. Gustavo Daniel Recco, de la Dirección General de Control Ambiental del GCBA, en fecha 13/09/19, a requerimiento del Sr. Defensor del Pueblo, donde se observó que “[d]urante la inspección, [se] contabiliza[ron]n entre 40 y 50 animales, y la presencia de 5 o 6 personas como máximo, por lo que [era] a las claras, un área utilizada por paseadores de perros. No se observa[ban] vecinos con perros propios, sino personas con grupos de gran cantidad de perros. No se utiliza[ba] protocolo de mediciones dado que no se trata[ba] de una fuente fija de emisión sonora, por lo que no resulta[ba] de aplicación la Ley 1540. A modo referencial, se tomaron mediciones en comedor y balcón exterior en períodos en que no se percib[ían] ladridos, registrándose 50,2 dBA y 56,0 dBA respectivamente como ruido de fondo. En momentos en que se desata[ba] un período de ladridos que por contagio involucra[ba] a todos los animales, permite registrar valores de 65,0 dBA en el interior y 70,1 en el balcón, con picos de hasta 76,5 dBA. La vecina señal[ó] que en algunas oportunidades, la situación e[ra] más grave. Respecto a la playa de estacionamiento del lugar, no se percib[ía] inmisión de ruidos” (v. fs. 259).

X. Ahora bien, a la luz de los hechos narrados, cabe recordar que el demandado al expresar agravios manifestó que no se había demostrado la verosimilitud del derecho invocado. La demandada intentó fortalecer su argumentación sosteniendo que la zona en que se encuentra el edificio de la parte actora y la plaza Santos Dumont se encontraba catalogada como “a determinar”, de modo que al catalogar el área como ASAE “tipo II”, el juez de grado se asignó funciones de legislador.

A efectos de corroborar la plausibilidad de este argumento, debe señalarse que, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Conjunta N.º 2/APRA/21 y el Mapa de las Áreas de Sensibilidad Acústica en el ambiente exterior (ASAE), el predio donde se ubica la Plaza Santos Dumont y el domicilio de los coactores -sito en Santos Dumont N° 2719- no se encontraría catalogado en ninguna de las categorías que van desde “Tipo I” a “V”.

No obstante, el magistrado de grado en su resolución observó que las restantes áreas lindantes -también residenciales- están categorizadas como “Tipo II” definida como “área levemente ruidosa”, cuyos límites máximos permisibles son 65 decibelios ponderados en horario diurno y 50 en horario nocturno.

También puede agregarse que, en el informe del inspector Gustavo Daniel Recco de la Dirección General de Control Ambiental de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad (v. fs. 1294), fue considerada la zona como ASAE “Tipo II”.

En este marco, resulta razonable y proporcionada la conclusión del juzgado de grado consistente en considerar para dicho domicilio los límites máximos permisibles del ASAE “Tipo II” definida como “área levemente ruidosa”, mientras el GCBA no le otorgue fundadamente otra calificación. Ello así, toda vez que en principio no se advierte diferencia relevante alguna entre el domicilio de los actores y los de las áreas linderas (que sí has sido catalogadas ASAE “Tipo II”) que justifique otorgarle un diferente tratamiento.

Una interpretación contraria llevaría a la inaceptable conclusión de que, al omitir cumplir con su deber de establecer el nivel permitido de contaminación sonora en un área determinada de la Ciudad, el GCBA tendría la prerrogativa habilitar en ella a cualquier rango de inmisión acústica, evitando a través de este actuar elusivo incurrir en responsabilidad por su accionar.

Por lo expuesto, el mencionado agravio no puede tener favorable acogida.

XI. Por otro lado, a efectos de determinar si el derecho invocado por la parte actora es verosímil, también es necesario volver a mencionar la Resolución Conjunta N.º 2/APRA/21, la cual a través de sus anexos estableció una actualización del Decreto 740/GCABA/07 y normas complementarias, aprobando el Mapa de las Áreas de Sensibilidad Acústica en el ambiente exterior (ASAE). En virtud de esta normativa y del artículo 45 de la Ley 1540, el área categorizada como “Tipo II” definida como “área levemente ruidosa”, tiene como límites máximos permisibles los 65 decibelios en horario diurno y 50 en horario nocturno.

En relación con el nivel de contaminación sonora existente en el domicilio de los amparistas, es importante recordar que el informe de la inspección efectuada por el Sr. Gustavo Daniel Recco, de la Dirección General de Control Ambiental del GCBA,

resulta concordante con el efectuado por el Lic. Matías De Martino, del Servicios de Monitoreo y Asesoramiento Ambiental Seguridad e Higiene Laboral. En ambos se efectuaron mediciones de los niveles sonoros con el canil en funcionamiento durante los días 12 y 14/04/23, en tres puntos del edificio sito en Santos Dumont 2719 a (planta Baja y departamentos 4°A y 11°A), así como en un cuarto punto “*Lindero a Canil (PB)*”, registrando promedios de entre 65,2 dBA y 71,8 dBA, Se concluyó, en ese sentido, que “*todos los valores est[aban] por encima del LMP (Límite máximo permisible) para periodo diurno de funcionamiento en un ASAE Tipo II, lugar donde se enc[ontraba] emplazado el edificio*” (v. fs. 297/291).

Con sustento en esta información, el Sr. Defensor del Pueblo de la Ciudad sostuvo en su informe que los decibeles medidos excedían los máximos permitidos y constituían un caso de contaminación sonora debido a su volumen y su reiteración (v. fs. 249).

XII. Asimismo, a la luz de lo ordenado en su oportunidad por el juzgado de grado (v. fs. 1380/1383, actuación 2981476/2023) la Agencia de Protección Ambiental del GCBA efectuó tres nuevas mediciones sonoras en el canil de perros ubicado en la Plaza Santos Dumont (el día 22/12/23 entre 10.30 hs. y 13.30 hs; y el día 26/12/23 entre 9.30 hs y 14.30 hs y 20.10 hs y 21.00 hs.). No obstante, estas registraron valores que no correspondían a ladridos ni a la actividad del canil.

En este marco, las mediciones de sonido antes referidas permiten concluir *prima facie* que se encontraría debidamente acreditado que durante el período diurno se generaron ruidos por encima de los límites máximos permisibles en un ASAE categorizada como “Tipo II”.

Ello permitiría afirmar, a su vez, que el referido espacio no está siendo utilizado de manera responsable y adecuada, de acuerdo con las “recomendaciones sobre caniles 2022”.

A ello se suma que, de acuerdo con lo específicamente relatado por el Sr. Defensor del Pueblo de la Ciudad, y con lo que surge de la documentación obrante en autos (v. fs. 4, 11/13, 1176, 1293/1294, 1371) no se habrían considerado las recomendaciones contenidas tanto en el “Manual para Caniles” como en las “Recomendaciones sobre caniles 2022”. Asimismo, tampoco se tuvieron en cuenta las

medidas destinadas a disminuir las expansiones sonoras (por caso, la ligustrina y el fuelle verde).

Consecuentemente, es posible sostener que la decisión cautelar de primera instancia contempla adecuadamente las exigencias normativas del principio de prevención, en tanto establece el deber de adoptar medidas idóneas para evitarla producción de un daño concreto o potencial, al menos hasta que se cuente con los elementos de juicio suficientes y necesarios para expedirse en otro sentido (Esta Sala *in re* “Bonazzi, Solange Valeria y otros contra GCBA y otros sobre apelación – amparo – ambiental”, Expte. 1309/2017-1, sentencia del 29/09/17).

El principio de prevención, como se dijo, tiende al cuidado y evitación de daños irreversibles en el patrimonio ambiental. Implica imponer restricciones o prohibiciones a las actividades riesgosas, y actuar con debida diligencia. En este sentido la Corte Suprema de la Nación estableció que “[...] *en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro*”(CSJN, *in re* “Marisi, Leandro y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional - PEN - Ministerio de Transporte de la Nación y otro s/ inc. apelación, sentencia del 30/09/21, fallos 3442543). Asimismo, el máximo tribunal dispuso en el citado fallo que “[...] *la mejora o degradación del medio ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivo ese mandato constitucional de preservación*” (CSJN, *in re* “Marisi” citado)..

En este punto cabe recordar también que el principio precautorio es uno de los principios fundamentales de la política ambiental. De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675, establece que el principio precautorio supone que “[c]uando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente” (artículo 4°).

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de enfatizar la importancia y gravitación que reviste este principio expresando que “[...] *el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar*

una vez que esos daños se manifiesten [...] La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras” (CSJN, in re “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A: s/ recurso”, sentencia del 05/09/17, fallos 340:1193). El máximo tribunal también ha sostenido en relación a la cuestión que “[...] en materia ambiental el caso debe ser analizado desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el citado artículo 4° de la Ley General del Ambiente introduce los principios de prevención del daño y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles” (CSJN, in re “Mamani” citado).

XIII. La demandada también sostuvo en su recurso que los ladridos provenientes de perros en los caniles no constituían un actuar que se encontrara catalogado como potencialmente contaminante por ruido, de modo que no le resultaban aplicables ni el procedimiento de medición ni los parámetros establecidos en la Ley N° 1540.

Ahora bien, si bien es cierto que la presencia de mascotas en estos espacios públicos no ha sido expresamente contemplada en la mencionada ley, tampoco existen dudas en cuanto a que sus previsiones regulan cualquier forma de contaminación acústica, sin que resulte relevante a esos fines cuál es el tipo de actividad generadora de ruidos.

Corresponde recordar que el art. 1 de la Ley de Control de la Contaminación Acústica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 1540, dispone que el objeto de dicha ley es prevenir, controlar y corregir la contaminación acústica que afecta tanto a la salud de las personas como al ambiente, a efectos de protegerlos contra ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas y móviles; así como regular en este aspecto las actividades específicas generadoras de ruido y vibraciones en el ámbito de competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El objetivo general de las regulaciones y limitaciones establecidas por la norma es, claramente, que ninguna actividad o fuente genere contaminación acústica, de acuerdo con los parámetros dispuestos en cada zona.

Ahora bien, como se ha expuesto, en el *sub lite* se encuentra *prima facie* acreditado que se generaron ruidos por encima del LMP (Límite máximo permisible) para el período diurno en un ASAE “Tipo II” y, en consecuencia. Ello permite afirmar, en este estadio preliminar y provisorio del proceso, la plausible existencia de contaminación sonora.

En consecuencia, no corresponde hacer lugar a este agravio.

XIV. Por otro lado, la demandada cuestionó que, en la resolución cautelar, se ordenara la designación de un “guardiaparque” que controlara el uso responsable del canil, afirmando que esta medida no fue solicitada por la actora en su demanda.

A efectos de tratar el planteo es útil señalar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 184 del CCAyT, “[e]l Tribunal para evitar perjuicios o gravámenes innecesarios al titular de los derechos e intereses, puede disponer una medida precautoria distinta a la solicitada, o limitarla, teniendo en cuenta la importancia del derecho o interés que se intentare proteger”.

En el caso de autos, en sustento de su decisión el magistrado tuvo en consideración la innegable utilidad para la ciudadanía de los caniles -como espacios de uso exclusivo de los perros y sus tenedores- y la tensión que se habría producido con los vecinos de la zona como consecuencia de la contaminación auditiva que –por momentos– producen los perros que los utilizan. Asimismo, tuvo en consideración que la responsabilidad primaria por el uso adecuado y responsable de los espacios públicos corresponde al GCBA, que debe garantizar los derechos tanto de sus usuarios, como de los vecinos de edificios linderos.

En el mismo sentido, también valoró que la Presidencia de la Comuna 14 oportunamente asumió el compromiso de “asignarle al predio [...] un agente Guardián de plazas con carácter permanente” (fs. 709/710), indicando que “se enc[ontraba] previsto para el espacio verde en cuestión la instalación de cartelería informativa y normativa así como la elaboración de un Reglamento de uso del canil cuyos términos ser[ían] difundidos a través de la señalética mencionada y su cumplimiento a cargo tanto del Guardián como el resto de las autoridades” (fs. 709/710).

Así las cosas, resulta razonable la decisión del juzgado de grado de adoptar esta medida provisional a fin de que, mientras tramite el presente proceso, se brinde adecuada tutela provisoria a la parte actora, frente a la contaminación sonora que se habría corroborado en el lugar, derivada del uso inadecuado del canil.

Por estas razones, el agravio debe ser desestimado.

XV. Asimismo la demandada manifestó que no se verificaba en autos el recaudo del peligro en la demora.

Como primera aproximación, debe señalarse que los dos requisitos de procedencia mencionados en primer término se hallan relacionados de modo tal que, a mayor verosimilitud del derecho, no cabe ser tan exigente en la demostración del peligro en la demora y viceversa (esta sala, *in re "Ticketek Argentina SA c/ GCBA"*, expte. n° 1075, resolución del 17/07/01 y sala II *in re "Tecno Sudamericana SA c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos"*, expte. n° 322/0, del 23/05/01, entre muchos otros precedentes).

Sin perjuicio de ello, ha quedado demostrado en estos autos que, de no otorgarse a tutela preventiva solicitada, los derechos a un ambiente sano y a la salud cuya afectación la parte actora sostuvo en su demanda, podrían verse gravemente afectados por la persistente contaminación sonora que sería generada por el canil.

Asimismo, la apreciación de la presencia de este recaudo debe realizarse a la luz del ya mencionado principio precautorio que rige en materia ambiental, que como se señaló *supra*, ordena la adopción de medidas protectorias frente a peligros ciertos de daños al medio ambiente.

Por estas razones, el argumento referido a la ausencia de peligro en la demora no puede prosperar.

XVI. Por las consideraciones expuestas, toda vez que el GCBA no ha expuesto agravios que demuestren que la decisión de grado —en esta etapa inicial— es equivocada, arbitraria o irrazonable, el recurso debe ser desestimado, con costas (art. 28, ley 2145, 64 y 65, CCAYT, t.c.).

Por ello, oídos los representantes de los Ministerios Públicos Fiscal y Tutelar ante la Cámara, el Tribunal **RESUELVE**: **1)** Rechazar el recurso de apelación deducido por el GCBA; **2)** Con costas a la demandada (cfr. arts. 14 de la CCABA, 26 de la ley n° 2145, 64 y 65 del CCAyT).

Téngase por cumplido el Registro —conf. art. 11 Resolución CM N° 42/2017, Anexo I, reemplazado por Resolución CM N° 19/2019—.

Notifíquese a las partes y a los Ministerios Públicos Tutelar y Fiscal en sus respectivos domicilios electrónicos.

Oportunamente, devuélvase.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires