



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VISTOS: Los autos de referencia para dictar sentencia y de los cuales,

RESULTA:

1. Que la ASOCIACIÓN CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD, por medio de su representante, JONATAN EMANUEL BALDIVIEZO, inició la presente acción de amparo colectivo contra el GOBIERNO y la LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES con el objeto de que se declare la omisión inconstitucional de las demandadas en sancionar el Código Ambiental para la Ciudad y se les ordene iniciar su procedimiento de diagnóstico, elaboración y sanción –con un plazo máximo de dos años– en el que se garantice la participación ciudadana en las instancias de diagnóstico, deliberación, decisión e implementación (v. fs. 1).

Asimismo, solicitó la declaración de nulidad e inconstitucionalidad de la ley 5786 por no respetar los arts. 63, 82 incs. 1º y 5º, 89 incs. 1º, 5º y 6º, y 90 de la Constitución de la Ciudad.

Peticionó a su vez, el dictado de una medida cautelar urgente por la que se ordene a las demandadas iniciar el procedimiento de diagnóstico, elaboración y sanción del Código Ambiental precitado, garantizando la participación ciudadana, y se disponga la suspensión de la vigencia y efectos de la ley 5786, que creó el Área Ambiental Buenos Aires Centro.

Argumentó sobre su legitimación activa y se expidió con relación al fundamento normativo de su pretensión.

Manifestó que el art. 81 de la Constitución de la Ciudad determina que, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros, la Legislatura “*aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación*”, mientras que el art. 89 del mismo cuerpo normativo establece que “*tienen el procedimiento de doble lectura en las siguientes materias y sus modificaciones: 1. Código de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación*”.

En tal sentido, remitió a lo debatido por la Convención Constituyente, oportunidad en la cual se destacó la existencia de una dispersión normativa en materia ambiental —generadora de problemas de identificación y de interpretación— y la

importancia de proceder a su codificación, y se debatió sobre la procedencia de dictar un Código Ambiental separado del Código de Planeamiento Urbano. Concluyó que, finalmente, la Convención Constituyente “*terminó definiendo la existencia de dos códigos distintos. El Código de Planeamiento Urbano por una parte y un Código Ambiental por otra, tal como se desprende de la redacción de los artículos de la Constitución de la Ciudad citados*”.

Por otro lado, sostuvo que el Plan Urbano Ambiental (en adelante, PUA) dispone que para poner en marcha sus acciones se requiere que las *Propuestas Territoriales* se implementen mediante los instrumentos que se establecen en la ley 2930, entre ellos, los instrumentos de gestión y, entre éstos, los instrumentos normativos, es decir, los Códigos (arts. 12 y 13 de la ley 2930). Luego señaló que el art. 24 del PUA describe cuáles son esos instrumentos normativos y propone que sean reformulados de acuerdo a distintos criterios, como ser, un Código Ambiental (inc. b). De esta forma concluyó que el PUA “*dispone que debe aprobarse un Código Ambiental (instrumento normativo) para poner en marcha las acciones ordenadas en dicho Plan. Obligación aún no cumplida ni por el GCBA, la Legislatura de la Ciudad o el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA)*”.

Remarcó la obligatoriedad de la participación ciudadana en la discusión y aprobación del Código Ambiental —de acuerdo a lo normado por los arts. 1º, 27 y 29 de la CCABA— y subrayó que la Constitución de la Ciudad “*establece la obligación del GCBA de elaborar un planeamiento para la Ciudad, y que para ello debe instrumentar un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente*”.

Agregó que el PUA, en consonancia con los arts. 1º y 27 de la Constitución de la Ciudad, también establece un profundo proceso participativo de discusión e implementación de este nuevo Código Urbanístico y prevé distintas instancias de participación, como la Comisión Asesora del Consejo del PUA, el Foro Participativo Permanente del Consejo del PUA, audiencia pública, difusión y publicaciones.

Sostuvo que estos instrumentos de participación alcanzan a cada uno de los lineamientos e instrumentos normativos que establece el PUA, uno de los cuales es el Código Ambiental, y que por tanto la decisión del contenido del futuro Código Ambiental y su implementación debe respetar los marcos participativos del artículo 25 de dicho PUA.

Refirió a las funciones del Consejo del PUA, entre las que resaltó la de promover y coordinar las instancias de consulta y participación, proponer los criterios para elaborar los instrumentos necesarios para implementar políticas urbano ambientales, “*en especial de los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación*” y la realización de convocatorias públicas a las entidades académicas, profesionales y comunitarias para constituir una Comisión Asesora permanente honoraria y, así, garantizar un carácter interdisciplinario. Puntualizó, también, que el Consejo del PUA contempla un sistema de coordinación y consulta permanente con las comunas para la revisión, actualización y seguimiento del PUA u otros instrumentos vinculados, como sería el nuevo Código Ambiental.

De este modo, afirmó que la aprobación del Código Ambiental constituye un instrumento normativo del PUA y que, por tanto, deben respetarse en su diagnóstico,



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

deliberación, decisión e implementación los principios de participación ciudadana establecidos en el PUA, en la CCABA, en la ley 71 y en la ley 1.777.

Esgrimió que para aprobar el Código Ambiental es necesaria la mayoría absoluta, es decir, 31 votos (art. 81 CCABA), y el procedimiento de doble lectura (art. 89 CCABA) y consecuente audiencia pública, de acuerdo lo normado por el art. 90 de la CCABA.

Postuló que los constituyentes de la Ciudad tuvieron una gran preocupación por la cuestión ambiental y que por esa razón se decidió, por una parte, que las leyes ambientales fueran sistematizadas en un Código Ambiental y, por otra, que éste y sus leyes modificatorias tuvieran un tratamiento parlamentario complejo, el procedimiento de doble lectura.

Sin embargo —señaló— pese a lo normado por la Constitución de la Ciudad y el PUA, el Código Ambiental nunca fue aprobado.

Con relación a ello, indicó que la ausencia de aprobación de dicho Código no autoriza a desconocer, por parte de la Legislatura, la gran relevancia que la Constitución ha dispuesto para las cuestiones ambientales, motivo por el cual ha querido que las leyes que versen sobre estos temas sean discutidas con participación ciudadana obligatoria y aprobadas con mayoría absoluta.

En este sentido, sostuvo que la omisión inconstitucional en aprobar el Código Ambiental no debe habilitar que también se defraude el tratamiento parlamentario que la Constitución dispuso para las leyes ambientales y que quede librado a discrecionalidad de la Legislatura implementar dicho tratamiento para su dictado.

Entendió que el hecho de que la aplicación del procedimiento de doble lectura a una ley ambiental dependa de la aprobación del Código Ambiental viola la Constitución de la Ciudad y el PUA, los que, por otra parte, han ordenado que se apruebe ese Código y se aplique tal procedimiento especial.

Puntualizó que la Legislatura defrauda el mandato constitucional al aplicar el procedimiento simple a las leyes ambientales. En tal sentido, destacó que *“esta omisión inconstitucional no debe premiar a la Legislatura de la Ciudad con la facultad de determinar en forma discrecional si respeta el procedimiento de doble lectura o no para las leyes ambientales que constituirían una modificación del Código Ambiental de haberse aprobado éste. Es decir, la omisión inconstitucional no debe habilitar a la Legislatura que, con el argumento de ausencia de un Código Ambiental, otorgue el procedimiento de simple lectura a una ley ambiental soslayando la*

convocatoria y realización de la audiencia pública obligatoria en el marco de un procedimiento de doble lectura” (v. fs. 21).

Añadió que, de este modo, las leyes ambientales deben recibir el mismo tratamiento de doble lectura y audiencia pública que reciben las normas que modifican el Código de Planeamiento Urbano.

Mencionó que el ambiente es un derecho colectivo —en los términos del art. 14 de la CCABA— y que, por tanto, las leyes que tengan por objeto establecer políticas orientadas a protegerlo deben ser discutidas necesariamente con la ciudadanía en su conjunto a través de la convocatoria obligatoria a una audiencia pública en el marco del procedimiento de doble lectura.

Esta omisión de aprobar el Código Ambiental —refirió— no sólo impide la aplicación plena del PUA sino que también ha servido como excusa para que la Legislatura no aplique el procedimiento de debate parlamentario de doble lectura para los proyectos de ley que tienen por objeto materia ambiental.

Por último, se expidió con relación a la ley 5786 y a la procedencia de la vía intentada, planteó cuestión federal y ofreció prueba.

2. Que a fs. 55 la Secretaría General de la Cámara de Apelaciones del fuero informó que procedió a la incorporación del amparo al registro de procesos colectivos, a la vez que destacó que de dicho registro surgía la existencia de dos procesos que tendrían vinculación con el objeto de las presentes actuaciones, no obstante no mediar coincidencia precisa.

Luego de una serie de medidas relacionadas con ello, a fs. 117/120 se resolvió declarar la conexidad de las causas caratuladas “*Cámara de garajes, estacionamientos y actividades afines de la República Argentina (CAGESRA) y otros c/ GCBA s/ acción meramente declarativa*”, Expte N° 4875/2017-0 y “*Meissen y Cia SA c/ GCBA y otros s/ amparo*”, Expte. A1899-2017/0 exclusivamente con la pretensión de autos relativa a la nulidad e inconstitucionalidad de la ley 5786 —y ordenar su remisión al Juzgado previniente— y mantener la competencia del suscripto para entender en la pretensión relativa a la declaración de inconstitucionalidad por omisión de las demandadas, por no haberse sancionado el Código Ambiental de la Ciudad, y la consecuente orden de iniciar su procedimiento de diagnóstico, elaboración y sanción con la debida participación ciudadana en la distintas instancias del proceso.

En ese estado, se rechazó la medida cautelar solicitada (v. fs. 122/124).

Con posterioridad a ello, se dispusieron diversas medidas de difusión de la tramitación del presente proceso colectivo y se remitieron los autos en vista al MINISTERIO PÚBLICO FISCAL (v. fs. 127/128 y 133).

Cumplidas tales medidas, a fs. 183 se ordenó correr el pertinente traslado de la acción, respondido por ambas partes demandadas en conjunto a fs. 212/224.

3. Que en su presentación, el GCBA y la LEGISLATURA DE LA CIUDAD —representadas por la PROCURACIÓN GENERAL DE LA CIUDAD— efectuaron las negativas de rigor y rechazaron la existencia de una conducta ilegítima o manifiestamente arbitraria por su parte.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

En lo que concierne a la pretensión del presente proceso, esgrimieron que si bien los convencionales constituyentes atribuyeron al cuerpo legislativo la potestad de sancionar un Código Ambiental no establecieron un mandato dirigido a su obligatoria sanción, que quedó reservada a decisión del órgano deliberante. Como sustento, transcribieron extractos de la sesión ordinaria constituyente correspondiente al tema de marras y concluyeron que de éstos se advierte que *“el cierre del debate constituyente fue opuesto al sentido que le imprimen los actores, por cuánto quedó claro que resulta ser una atribución de la legislatura definir la sanción de un código ambiental y el modo en que ello se materializa en su caso”*.

Agregaron a ello que, de seguirse la interpretación propuesta por la actora, podrían ser declaradas inconstitucionales todas las leyes ambientales dictadas por la LEGISLATURA, tanto las que tiene el visto bueno de la actora como las que no.

En tal sentido, expusieron su interpretación sobre las normas en juego y concluyeron que no existe una obligación legal incumplida de sancionar un Código Ambiental.

Ello así en tanto, a su entender, el artículo 24 del PUA propone que los instrumentos normativos previstos en dicho plan —entre otros, las leyes ambientales y de accesibilidad— sean reformulados haciendo alusión al Código Ambiental y a otros cuerpos unificados, pero de ninguna manera obliga al dictado de un Código Ambiental.

En tal sentido reforzaron que *“de ninguna forma se puede concluir que el citado artículo 24 compele a dictar un Código Ambiental, sino que los legisladores propusieron, al órgano encargado de implementar el PUA, la reformulación de los instrumentos normativos que estaban vigentes a esa fecha”*.

También refirieron a la composición y atribuciones del Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) y remarcaron que no puede afirmarse que —al no haberse sancionado a la fecha el Código Ambiental— exista un incumplimiento de una obligación legal, puesto que la elaboración del PUA y la implementación de sus instrumentos representan necesariamente un proceso complejo e interdisciplinario que es coordinado por un órgano especializado, con independencia funcional y sin un plazo determinado para llevar adelante esa actividad.

Esgrimieron que *“en consecuencia, no resulta acertado afirmar que la sanción del Plan Urbano Ambiental hizo nacer una obligación automática de dictar un Código Ambiental, por lo que no existe en ese sentido un incumplimiento del Poder Ejecutivo, de la Legislatura y del CoPUA tal como señala la actora”*.

Desde otro ángulo, negaron que las leyes ambientales deban igualmente seguir el procedimiento de doble lectura, tal como lo requeriría la sanción del Código Ambiental. En apoyo a su postura indicaron que el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires prevé el procedimiento de doble lectura para el caso de sanción y/o modificación del Código Ambiental, pero que no existe ninguna cláusula transitoria que haya establecido que las leyes ambientales deban sancionarse conforme ese mismo procedimiento hasta tanto se conforme ese cuerpo unificado.

Agregaron a ello que *“ni la actora ni el Poder Judicial tienen atribuciones para determinar qué tipo de leyes deberían integrar ese hipotético Código Ambiental ni tampoco precisar cuáles serían las leyes que modifican ese cuerpo legal no existente a la fecha”*. Según su parecer, ello sería una tarea primero reservada al CoPUA.

Finalmente resaltaron las diferencias existentes entre una ley y un Código y argumentaron que no es posible igualarlos jurídicamente.

Plantearon cuestión constitucional e hicieron reserva del caso federal.

4. Que cumplida la medida de mejor proveer tendiente a requerir informes a la LEGISLATURA sobre la existencia de actuaciones o proyectos tendientes a sancionar el Código Ambiental de la Ciudad —dispuesta por actuación 13053371—, previo a llamar los autos a sentencia, se corrió vista al MINISTERIO PÚBLICO FISCAL, quien emitió su dictamen a fojas 289/294.

Allí, la Señora Fiscal sostuvo que de las normas constitucionales (arts. 26 a 30 y 81 de la CCABA y 41 de la CN) y legales (ley 2930 y Ley General de Ambiente 25.675) surge que tanto el convencional constituyente como el legislador establecieron un programa de regulación que dispone la sanción de un Código Ambiental, aunque dicho programa *“no tiene un plazo o una fecha determinada que establezca categóricamente la mora en legislar sobre la materia como, a modo de ejemplo, puedan citarse las cláusulas transitorias octava, decimosegunda, inciso 4 o decimoséptima de la Constitución de la Ciudad que establecen un plazo específico para que la Legislatura ejerza las atribuciones que le competen”*.

Asimismo, aludió al principio de división de poderes, a la declaración de inconstitucionalidad y dictaminó que no advierte que se encuentre acreditada la mora en el ejercicio de las atribuciones constitucionales legislativas, puesto que no hay un plazo específico para dictar el Código Ambiental.

Por otro lado, expresó que tampoco observó que se encontrase acreditado que la falta del deber de legislar hubiera causado —con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta— una lesión al medio ambiente urbano o al derecho de participación de la ciudadanía.

Por todo lo expuesto, consideró que el planteo incoado debía ser rechazado.

Finalmente, y una vez digitalizada la causa, fueron llamados los autos a sentencia.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

Y CONSIDERANDO:

5. Que, en primer lugar, cabe resaltar que la vía procesal escogida no ha sido cuestionada ni por la parte demandada ni por la Sra. FISCAL.

Sin perjuicio de ello, conviene recordar que el marco normativo de la acción de amparo ha sido establecido por el artículo 43 de la Constitución Nacional y el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad y reglado en sus aspectos procesales por la ley 2145.

De este modo 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”*. 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, 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 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).

La existencia de una actuación u omisión 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, la amparista considera que las demandadas han incurrido en una *ilegitimidad* de rango constitucional que repercute en su derecho colectivo al ambiente y a la posibilidad de ejercer los derechos inherentes a la democracia participativa. La cuestión se vincula entonces, principalmente, con los derechos que surgen de los artículos 41 de la Constitución Nacional; 1º, 26, 27, 29, 30 y 81 de la Constitución de la Ciudad, 2º, 10 y 19 a 21 de la Ley General de Ambiente, entre otros.

A lo expuesto cabe agregar que, en virtud del modo en que se ha planteado el conflicto de autos, no se requiere la producción de prueba compleja, por lo que no puede predicarse que la elección de esta vía procesal redunde en la vulneración de las posibilidades de defensa de la parte demandada.

De ese modo queda configurada una aparente lesión a derechos constitucionales, que permiten considerar presentes los recaudos constitucionales del amparo y así concluir que esa vía procesal resulta admisible desde el plano formal.

6. Que determinada la procedencia de la vía procesal del amparo, resulta oportuno aclarar que la legitimación procesal de la amparista tampoco fue negada ni puesta en duda ni por la demandada ni por la Sra. FISCAL.

Aún así, viene al caso mencionar que aquella se encuentran legitimada en su planteo en virtud de lo normado por el segundo párrafo del art. 14 de la CCABA, puesto que se involucran derechos respecto de los cuales dicha norma fundamental ha previsto expresamente un tipo de legitimación procesal activa ampliada.

Es que el art. 14 de la CCABA determina específicamente que “[e]stán legitimados para interponerla [la acción de amparo] cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor”.

Ello impacta en las categorías que tradicionalmente estructuran el proceso (cfme. lo sostuvo el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en los autos “*Barila, Santiago c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*”, sentencia del 4 de noviembre de 2009), y ha llevado a una ampliación del concepto de “caso judicial”, en tanto el constituyente ha fraccionado la identidad que se exigía con anterioridad entre quien revestía el carácter de titular del derecho afectado y quien poseía aptitud procesal para reclamar por él, para así expandir la legitimación activa tanto a las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos como a cualquier habitante.

En una misma línea, el Tribunal Superior de Justicia de esta Ciudad ha señalado que “*el art. 14 CCBA posibilita legitimaciones de personas no afectadas*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO Nº 13 SECRETARÍA
Nº26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

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 (TSJ, Expte. n° 4809/06 “Dr. Ricardo Monner Sanz c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” y acumulado, del 6 de octubre de 2006, considerando 3 del voto de la mayoría).

Luego, reviste especial relevancia tener presente que en un caso en el que un particular cuestionaba la falta de cumplimiento de la norma constitucional que establece un cupo de personas con necesidades especiales en la planta de personal del estado de la Ciudad, el máximo tribunal local reconoció la legitimación procesal de “cualquier habitante”, en el entendimiento de que, en este aspecto, la Constitución local optó por un modelo propio, posibilitando un acceso a la justicia todavía más amplio, por vía del amparo colectivo. De tal suerte, que el “caso o controversia” en la Ciudad, en los supuestos en los que por vía de amparo se debatan derechos colectivos o se cuestione alguna forma de discriminación, no se agota en la existencia de un interés personal más o menos directo, sino que —por el contrario— se ha priorizado la posibilidad de la defensa ciudadana de los derechos colectivos.

En esa oportunidad se afirmó que “[e]se esquema que ha comenzado a desarrollar la CSJN, en parte, según quedó señalado, es aprovechable por nosotros en la medida que está comprendido por la legitimación expandida que regula el art. 14 de la CCBA que, sin embargo, no se agota con la clasificación de las tres categorías ya enunciadas. El constituyente local además del Defensor del Pueblo y las Asociaciones a que alude el art. 43 de la CN, autorizó a cualquier habitante a interponer acción de amparo ‘...cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor’.

Para aquellos supuestos identificados como (ii) derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y (iii) derechos de incidencia colectiva referidos a derechos individuales homogéneos, tengo dicho que ‘[p]or un lado, el carácter indivisible de los derechos colectivos en sentido estricto, o el que reciben aquellos otros que acceden a esa categoría por disposición normativa (vgr. consumidores y usuarios), conduce a que desaparezca la posibilidad de invocar titularidad exclusiva a su respecto. Eso, a su vez, provoca que la noción de caso difiera cuando se debate en torno a derechos, por ejemplo, de primera generación, y cuando se lo hace respecto de derechos de incidencia colectiva. En este último supuesto, la identificación del bien tutelado —en la situación de autos la preservación del

patrimonio urbanístico—, conduce a poder tener por configurado el caso ante la prueba de su menoscabo, o cuando éste resultara inminente. Todo ello, como dato característico, ocurre, además, al margen de la posición que el demandante ostenta en relación con el bien colectivo tutelado. Dicho de otro modo, sucede que nadie podría invocar una situación jurídica mejor para demandar porque, reitero, no existe titularidad individual del derecho; nadie puede disponer de él en forma privativa o excluyente”(cf. mi voto en “Tudanca, Josefa Elisa Beatriz s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Tudanca, Josefa Elisa Beatriz c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)’” y su acumulado expte. n° 5868/08 “Mazzucco, Paula Virginia y otro s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Mazzucco, Paula Virginia y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)’”. Expte. n° 5864/08, sentencia del 1/12/08”) (cfme. “Barila Santiago c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acumulado Expte. n° 6542/09 “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Barila Santiago c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA]”).

Por último, cabe advertir que el Tribunal Superior de Justicia sostuvo 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, del 12 de junio de 2007).

Desde esta perspectiva, vale recordar que en el caso se ponen en debate cuestiones que atañen tanto al derecho/deber de gozar, preservar y defender el ambiente (art. 26 CCABA) como al de ejercer plenamente la participación ciudadana, resguardada desde su aspecto institucional por el art. 1° de la CCABA —*democracia participativa*—, así como por su art. 11 y, puntualmente para la materia, por los artículos 27, 29, 30 y 81, al igual que los artículos 2°, 10 y 19 a 21 de la Ley General de Ambiente.

Por otro lado, debe señalarse que de los estatutos sociales agregados a la causa (ver. fs. 58, copia digital del expediente agregada a Actuación 417041/2021) se observa que la asociación actora cuenta, entre sus objetivos: promover la justicia social y espacial, la defensa de los grupos vulnerados, la protección y el respeto al ambiente, la no dominación de unos sobre otros, el respeto por la diversidad, la participación, la sustentabilidad (punto b), como así también promover la participación y empoderamiento de las personas en la vida política, económica, social y cultural de las ciudades, propendiendo a que la comunidad ejerza su derecho-a-saber y el derecho-a decidir (*sic*; punto c), trabajar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, fomentando el control y la transparencia en los actos de gobierno (punto d), profundizar la democratización de la ciudad, de la gestión, administración y toma de decisiones en la Ciudad (h).

Por todo ello, ante la indubitada habilitación otorgada por el art. 14 de la CCABA, no puede más que concluirse que la actora se encuentra plenamente legitimada para interponer la presente acción de amparo.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

7. Que, despejado lo anterior, he de recordar que la pretensión de autos consiste en obtener un pronunciamiento que declare la omisión inconstitucional de las demandadas en sancionar el Código Ambiental y les ordene iniciar el procedimiento de diagnóstico, elaboración y sanción de dicho código, con la debida participación ciudadana.

En ajustada síntesis, puede decirse que como fundamento de su postura la actora refiere a los artículos 81 y 89 de la Constitución de la Ciudad, ya que —como surgiría de la lectura de dichas normas y del debate constituyente— en aquéllos se prevé la sanción del código de referencia. Asimismo, alude a la propuesta efectuada por el art. 24 del PUA (ley 2930) de reformular algunos de los instrumentos normativos existentes en un Código Ambiental, entre otras formas, y sostiene que para su sanción resulta ineludible la participación ciudadana, de acuerdo con lo dispuesto por los arts. 1º y 27 de la CCABA, arts. 25, 29 y cc. del PUA y ley 71. Por último, esgrime que ante la falta de sanción del Código Ambiental debería aplicarse el procedimiento de doble lectura para el dictado de leyes ambientales.

Por su parte, las accionadas alegan que los convencionales constituyentes atribuyeron al cuerpo legislativo la potestad de sancionar un Código Ambiental pero no establecieron un mandato dirigido a su obligatoria sanción, ya que dicha atribución —y el modo en que se materializaría— quedó reservada a la decisión de los legisladores, tal como —a su parecer— surgiría del debate constituyente. También resaltan que el artículo 24 de la ley 2930 propone la sanción de un Código Ambiental pero no compele a su dictado —lo que representa un proceso complejo e interdisciplinario y para lo que no existe un plazo determinado— y que si bien el artículo 89 de la CCABA prevé el procedimiento de doble lectura para la sanción y/o modificación del Código Ambiental no existe ninguna cláusula transitoria que haya establecido que las leyes ambientales deban sancionarse conforme ese procedimiento hasta tanto se conforme dicho cuerpo unificado.

En sentido similar al de las accionadas, la Sra. FISCAL —si bien considera que, efectivamente, tanto el constituyente como el legislador dispusieron la sanción de un Código Ambiental— postula que la Constitución de la Ciudad no ha previsto un plazo específico o una fecha determinada para su aprobación y, por tanto, no puede establecerse categóricamente la mora en legislar sobre la materia, como podría ocurrir en otras cuestiones (por ejemplo, cláusulas transitorias 8ª, 12ª, 17ª). Agrega que tampoco se encuentra acreditado que la eventual mora hubiese causado con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta una lesión al medio ambiente urbano o al derecho de participación ciudadana.

En suma, la resolución de la presente contienda requiere determinar si se encuentran presentes los requisitos que deben concurrir para que se configure una omisión legislativa inconstitucional.

En este punto, debe recordarse que se ha resuelto que la Constitución puede ser vulnerada tanto por acción como por omisión, y un supuesto especial de omisión ilegítima ocurre cuando la efectiva vigencia de un derecho o garantía reconocida en el plexo constitucional requiere necesariamente la sanción de una ley reglamentaria y, pese a la existencia de un claro mandato constitucional en tal sentido, el legislador omite el dictado de la norma en cuestión (Sala 1 de la Cámara de Apelaciones del fuero, en autos, “*García Elorrio, Javier María c/GCBA s/amparo [art. 14 CCABA]*”, EXP 3586/0, sentencia del 19 de mayo de 2003, considerando 12 del voto del Dr. CARLOS F. BALBÍN).

Los integrantes del frente actor consideran que los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad han incurrido en una “arbitraria omisión” al no proyectar, sancionar y promulgar el Código Ambiental mencionado por la Constitución de la Ciudad en su artículo 89.

Al respecto, ha de recordarse que la acción de amparo resulta un medio constitucionalmente apto para remediar las *omisiones de autoridades públicas* que conculquen derechos en tanto lo hagan de modo manifiestamente arbitrario e ilegítimo (artículo 43 de la Constitución nacional y 14 de la Constitución de la Ciudad).

La propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto 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, entre otros). Luego, 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.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, ha tenido oportunidad de precisar los requisitos de procedencia de la acción de amparo destinada a subsanar omisiones de las autoridades públicas. En efecto, en los autos “*Usabel*” se ventiló un proceso en el que los actores perseguían subsanar judicialmente la —a su criterio— ilegítima omisión legislativa en regular “el ejercicio de la profesión de Optómetra”.

En tal ocasión, se estableció que, sin perjuicio del resto de los requisitos de procedencia genéricos de la acción de amparo, para que exista una omisión ilegítima susceptible de resultar impugnada en los términos del artículo 14 CCABA, el juez deberá verificar; **a)** que exista un mandato normativo expreso para actuar, **b)** que se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador o funcionario competente de cualquier de los órganos públicos y **c)** que la omisión produzca la vulneración de un derecho o garantía (ver “*Usabel, Héctor y otros c/GCBA s/amparo [art. 14, CCABA] s/recursos de inconstitucionalidad concedidos*”, fallo del 22 de junio de 2005, punto II, 1, del voto de la Dra. CONDE y voto de los Dres. MAIER, LOZANO y CASÁS).



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

La Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha precisado en diversos precedentes los supuestos en que procede el amparo por omisión de autoridades públicas, al señalar que para ello debe presentarse **a)** un claro mandato legislativo que ha sido desoído **b)** por un tiempo a todas luces irrazonable (*Fallos* 337:1564, “Villarreal”, resueltos el 30 de diciembre de 2014) y **c)** que impida el ejercicio de un derecho concreto (*Fallos* 344:3011, “Etcheverry”, resueltos el 21 de octubre de 2021).

8. Que, previo a ingresar en el análisis de cada uno de los recaudos mencionados, cabe efectuar un breve repaso del marco normativo más relevante en que se ubica la cuestión a decidir.

En efecto, la reforma constitucional de 1994 incorporó a nuestra carta magna, dentro del capítulo de *Nuevos derecho y garantías*, el art. 41, por el que se establece que todos 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. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos*”.

Por su parte, siguiendo tal mandato constitucional en noviembre de 2002 el Congreso Nacional sancionó la Ley General de Ambiente 25.675 de presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente.

Allí se fijaron una serie de objetivos para el diseño de la política ambiental nacional —entre los que viene al caso destacar el de fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión (art. 2º, inc. c)—, se dispuso su vigencia en todo el territorio de la Nación y se estableció que sus disposiciones son de orden público, operativas y que deben ser utilizadas para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia (art. 3º).

Por otro lado, se establecieron los principios a los que deberán sujetarse la interpretación y aplicación de la política ambiental (art. 4º) y se previeron una serie de artículos relacionados con la participación ciudadana, mediante los cuales se determinó que “*toda 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” (art. 19), como así también que “[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” (art. 20) y que “[l]a participación ciudadana deberá asegurarse, 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” (art. 21).

En el ámbito de la Ciudad los constituyentes sistematizaron puntillosamente distintos aspectos relativos a la materia en orden a otorgarle una tutela amplia y eficaz, en lineamiento con la normativa constitucional e internacional entonces vigente.

Allí se define al ambiente como *patrimonio común* —abarcando de este modo los principios de universalidad, equidad intergeneracional, progresividad, sustentabilidad, cooperación— y se consagra el derecho-deber a mantenerlo sano (art. 26 de la Constitución de la Ciudad, en adelante CCABA). También se delinea la política general de planeamiento y gestión del ambiente urbano (arts. 27 y 28).

Ahora bien, un aspecto que cobra particular relevancia es que, para lograr su cometido, la Constitución misma ha diseñado diversas herramientas, de las que ha dotado no solo al poder público sino también a la ciudadanía.

En efecto, establece —por ejemplo— 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 (art. 30) y, correlativamente, garantiza a toda persona el derecho a recibir libremente —a su solo pedido— información sobre el impacto que causen o puedan causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas (art. 26).

Por otro lado, obliga a la Ciudad a desarrollar —en forma indelegable— una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo, económico, social y cultural y, en su instrumentación, convoca especialmente a la participación ciudadana al disponer que, para ello, la Ciudad “[i]nstrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente” (art. 27).

Dispone, asimismo, la elaboración de un Plan Urbano Ambiental “*con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias*”, el que requiere ser aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81 (art. 29).

La remisión a dicha norma nos introduce al estudio de las restantes previsiones efectuadas por el constituyente vinculadas con la materia ambiental.

Ciertamente, al enumerar las atribuciones del Poder Legislativo, la CCABA dispone que dicho órgano deliberante, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros, “*aprueba y modifica los códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación*” (art. 81), para lo cual debe cumplir con el procedimiento de doble lectura, ya que el artículo 89 lo prevé para “*diversas materias y sus*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

modificaciones”, entre ellas, “1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación”.

De este modo, una vez más, genera instancias obligatorias de participación ciudadana, ya que el procedimiento de doble lectura prevé la convocatoria a Audiencia Pública y la consideración de los reclamos y observaciones que presente la ciudadanía (art. 90).

Por último, ya en el plano internacional, no puede soslayarse 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 (en adelante, “Acuerdo de Escazú”), recientemente aprobado por nuestro país mediante ley nacional 27.566.

Según el artículo 1º 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 4º, puntos 2 y 3).

En particular, respecto de la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, el artículo 7º 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).

Lo expuesto brevemente en los párrafos que anteceden no hace más que poner en evidencia la gran preocupación que se advierte en el más alto nivel normativo en materia de tutela ambiental, que fue abarcada en múltiples aristas y respecto de la cual se diagramaron diversos mecanismos para asegurar su efectividad. Asimismo debe destacarse el consenso en interrelacionar en todos los supuestos la protección del ambiente con el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones que incumban

a este derecho colectivo. Es en este escenario normativo en el que debe analizarse entonces la procedencia de la pretensión de autos.

9. Que a continuación cabe determinar si se presenta en el caso un mandato constitucional expreso que se encuentre incumplido tras el transcurso de un plazo irrazonable.

En primer lugar, ha de puntualizarse que, efectivamente, la Constitución de la Ciudad ha contemplado la sanción de un Código Ambiental, para lo cual previó el procedimiento de doble lectura (arts. 81 y 89). Dicha circunstancia ha sido reconocida por ambas partes y por la Sra. Fiscal, quien sostuvo que “*del marco normativo mencionado surge que tanto el convencional constituyente como el legislador establecieron un programa de regulación que, en lo que aquí importa, establece la sanción de un Código Ambiental*” (v. fs. 292vta.).

Por otro lado, ha quedado demostrado que, a más de un cuarto de siglo de la sanción de la Constitución de la Ciudad, no sólo no se ha dictado dicho Código Ambiental sino que, en la actualidad, tampoco “*se encuentran en tratamiento actuaciones o proyectos legislativos referidos a la creación de un Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires*” (v. fs. 284, copia digital en Actuación 417042/2021).

Ahora bien, mientras la parte actora entiende que dicha previsión importa un mandato constitucional incumplido por parte de las demandadas —y por tanto una omisión inconstitucional—, éstas sostienen que la sanción del código citado constituye una mera atribución del cuerpo deliberante, quien tiene reservado para sí su efectiva materialización —o no— y, en su caso, el modo y la oportunidad.

Frente a ello, cabe precisar que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires regula en su Título Tercero lo atinente al Poder Legislativo y dedica el capítulo segundo a sus *Atribuciones*.

Allí determina que la Legislatura de la Ciudad *dicta* leyes, resoluciones y declaraciones, *legisla* en diversas materias, *reglamenta* el funcionamiento de las Comunas y de los mecanismos de democracia directa, *sanciona* la ley de administración financiera y de control de gestión de gobierno, *recibe* el juramento o compromiso y *considera* la renuncia de sus miembros, del Jefe y del Vicejefe de Gobierno y de los funcionarios que ella designe, entre tantas otras (art. 80).

Por su parte, el art. 81 establece que “*Con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros:*

1. *Dicta su reglamento.*

2. *Sanciona los Códigos Contravencional y de Faltas, Contencioso Administrativo, Tributario, Alimentario y los Procesales, las leyes general de educación, básica de salud, sobre la organización del Poder Judicial, de la mediación voluntaria y las que requiere el establecimiento del juicio por jurados.*

3. *Aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.*

4. *Sanciona a propuesta del Poder Ejecutivo, el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad.*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

5. *Crea organismos de seguridad social para empleados públicos y profesionales.*

6. *Aprueba los acuerdos sobre la deuda de la Ciudad.*

7. *Impone nombres a sitios públicos, dispone el emplazamiento de monumentos y esculturas y declara monumentos, áreas y sitios históricos.*

8. *Legisla en materia de preservación y conservación del patrimonio cultural.*

9. *Impone o modifica tributos.*

Así pues, el simple hecho de que al redactar la norma constitucional no se haya empleado el modo imperativo no resulta suficiente para sostener que *la totalidad* de las atribuciones allí previstas como correspondientes al Poder Legislativo sean facultativas.

Es que, de seguir la tesis planteada por las demandadas se estaría en condiciones de sostener que Poder Legislativo *podría* legislar —o no—, *podría* recibir —o no— el juramento del Jefe de Gobierno, *podría* dictar —o no— su reglamento, *podría* sancionar —o no— la ley de administración financiera y de control de gestión de gobierno, entre tantas otras cuestiones. Es decir, sería su *facultad* vaciar de contenido todo el capítulo que atañe a las Atribuciones del órgano deliberativo, como así también a las relativas a su organización y funcionamiento.

En este punto, cabe señalar que al brindar su postura la parte demandada no ensayó fundamento alguno para al menos diferenciar las atribuciones que considera obligaciones de aquellas que estima meras facultades. No indicó ningún parámetro/criterio/pauta objetivo/a que permitiese efectuar tal distinción y concluir que la norma que dispone que la Legislatura, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros, aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación solo le otorga a dicho órgano una mera facultad respecto de la cual puede elegir si ejercerla o no.

Así, no puede soslayarse que en el art. 83 de la CCABA, se dispone que “[l]a Legislatura puede” requerir la presencia del Gobernador, de los ministros y demás funcionarios del Poder Ejecutivo, y de cualquier funcionario que pueda ser sometido a juicio político, crear comisiones investigadoras sobre cualquier cuestión de interés público, solicitar informes al Poder Ejecutivo. Allí el constituyente claramente dejó reservado para el órgano deliberativo el desarrollo —o no— de dichas acciones.

10. Que en lo que refiere al debate constituyente que tuvo lugar en ocasión de aprobarse las normas bajo estudio —al que remitieron ambas partes para fundamentar sus posturas— debe decirse que de su lectura integral no se aprecia una discusión sobre si se le otorgaba a la Legislatura el mandato o la posibilidad de dictar —o no— un Código Ambiental sino un intercambio de pareceres, abierto por el constituyente ARENAS, acerca del mejor diseño normativo para plasmar la atribución de dictar dicho código —si como parte del art. 81 inc. b) o del inc. c)— y sobre la conveniencia de fijar que el Código Ambiental fuera dictado de manera independiente de la regulación urbanística o bien de manera unificada e interdisciplinaria (ver 15° Reunión, 9° sesión ordinaria, 26 de septiembre de 1996).

En efecto, mientras algunos constituyentes postularon que el Plan Urbano Ambiental constituía una ley marco en la que “*van a figurar los principios rectores*” y en la que “*deberán tratarse en común los principios que hacen al planeamiento urbano y el ambiente, y que cuando hablemos de los códigos diferenciamos entre el Código de Planeamiento Urbano y el Código Ambiental*” (del constituyente JOZAMI, con postura en sentido similar a la del constituyente ARENAS) otros opinaron que “*si no se unifican los Códigos Ambientales y Urbanos en uno solo, hay riesgos de que el poder se ejercite a partir del Código de Planeamiento Urbano y que el Código Ambiental ‘se caiga’*” (del constituyente BRAILOVSKY, y en sentido similar la Sra. FERNÁNDEZ MEIJIDE). Y en dicho contexto, en un par de oportunidades, algunos esgrimieron que tal definición —es decir, el modo en que se dictaría el Código Ambiental— correspondería a la Legislatura (ver intervención de CASTELLS) o la comisión constituyente pertinente (ver intervenciones de FERNÁNDEZ MEIJIDE y JOZAMI).

Ahora bien, más allá de lo anterior, lo cierto es que el texto constitucional finalmente fue aprobado según el despacho de comisión y se estableció que la Legislatura “[c]on el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros...3. Aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación”.

De todo lo expuesto se concluye que —a diferencia de lo sostenido por las demandadas— su postura en cuanto a que la sanción del Código Ambiental es una mera facultad reservada al órgano legislativo, quien tendría la facultad de dictarlo o no, no encuentra un anclaje concreto en el debate constituyente.

En otro orden de ideas, cabe mencionar que al momento de la sanción de la Constitución porteña, e incluso al de su declaración como ciudad autónoma, la Ciudad de Buenos Aires ya contaba con un *Código de Planeamiento Urbano* y con un *Código de Edificación*, los que a lo largo del tiempo fueron modificados en diversas oportunidades hasta que recientemente —el 6 de diciembre de 2018— ambos fueron derogados y reemplazados por el nuevo *Código Urbanístico* (ley 6099) y el nuevo *Código de Edificación* (ley 6100) respectivamente.

A su turno, por medio de la ley 2930, el 13 de noviembre de 2008 la Legislatura de la Ciudad sancionó el *Plan Urbano Ambiental* (PUA) previsto por los arts. 29 y art. 81, inc. 4° de la CCABA. Ha de recordarse que por expreso mandato constitucional dicha ley posee un status especial, superior al resto, en tanto “*constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas*” (art. 29 CCABA).

Dicho plan promueve el desarrollo de la Ciudad de Buenos Aires como una ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable y diversa (art. 4°). Para ello diseña



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

acciones territoriales y ofrece diversos instrumentos técnico-políticos del GCBA para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de la ciudad (ver Título Primero), a la vez que brinda una serie de propuestas instrumentales para su implementación, a saber: instrumentos de planificación, de gestión, de participación y de monitoreo y control (art. 13). Y entre los instrumentos de gestión se encuentran los instrumentos normativos.

En este sentido, el PUA propone que estos instrumentos normativos sean reformulados y se cuente con un Código Urbanístico, un Código Ambiental, un Código de Edificación y un Código de Habilitaciones y Permisos (art. 24).

En sintonía con ello, el 6 de diciembre de 2018 se derogó el anterior Código de Planeamiento Urbano y se dictó un nuevo *Código Urbanístico* (ley 6099), a la vez que se actualizó y reemplazó el *Código de Edificación* (ley 6100), tal como fue expuesto con anterioridad. Incluso, ese mismo día, se introdujeron importantes modificaciones al *Código de Habilitaciones y Permisos* hasta entonces vigente (ley 6101). Empero, no puede predicarse lo mismo con relación a la regulación ambiental, que no se encuentra aún codificada.

Así pues, retornando al debate constituyente al que aludieron las partes en sus presentaciones, pareciera que el órgano legislativo fue zanjando la discusión otrora planteada y no optó por un código unificado que regulara conjuntamente la materia urbanística con la ambiental sino que se inclinó por la sanción de códigos independientes.

Sin embargo, pese a la previsión constitucional y a lo normado por el PUA, desde la sanción de la Constitución de la Ciudad y del Plan Urbano Ambiental a esta parte no se ha aprobado un *Código Ambiental* ni se encuentra en tratamiento en la actualidad. Pareciera que, en este punto, el órgano deliberante ha adoptado una postura diferente con relación a los restantes códigos, ya que —a pesar de que ha sancionado numerosas leyes en materia ambiental— no ha demostrado actividad eficaz tendiente al dictado del código en cuestión.

11. Que en otro orden tampoco parece razonable conciliar la tesis del “carácter optativo” del dictado o no del Código Ambiental previsto en los artículos 81 y 89 de la Constitución, con el pormenorizado detalle con que el constituyente se ocupó de reglamentar diversos aspectos de la gestión en materia ambiental de la Ciudad (arts. 26 a 30).

Sin perjuicio de lo expuesto, la razón que estimamos impide soslayar el carácter vinculante de la disposición que prevé la sanción de un Código Ambiental en la

Ciudad radica en el hecho de que se prevea para su trámite legislativo el procedimiento de doble lectura.

En efecto, como es sabido mediante tal mecanismo se prevé en el proceso constitucional de sanción de determinadas leyes **una instancia de participación ciudadana** (arts. 89 y 90 CCABA). No se trata de un dato menor en cuanto la Ciudad ha organizado —por expreso y señero mandato constitucional— “sus instituciones autónomas como democracia participativa” (art. 1° CCABA).

Ese carácter participativo de sus instituciones implica el correlativo *derecho* de la ciudadanía a intervenir a través de distintos canales previstos por el constituyente y el legislador en el proceso de toma de decisiones de los asuntos públicos. Derecho que se presenta y se consagra con particular énfasis en la materia ambiental.

En efecto, el artículo 26 consagra el derecho de “toda persona” a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas, el artículo 27 prevé que la Ciudad instrumenta un “proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente”, el 29 exige la definición de un Plan Urbano y Ambiental elaborado con “participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias” y el 30 establece la obligatoriedad de evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública”.

A ello se agrega la legitimación procesal activa ampliada que prevé el artículo 14 —más aún incluso que la que rige en el ámbito federal en virtud del artículo 43 de la CN— y la obligatoriedad de discutir en audiencia pública el proyecto de Plan Urbano y Ambiental (art. 89).

Asimismo, a la hora de interpretar la cláusula en cuestión no pueden soslayarse las normas de superior nivel que imponen un “mandato participativo previo” respecto de la toma de decisiones estatales en materia ambiental. En efecto, tal como ya se reseñó en el considerando 8, tanto los términos de la Ley General del Ambiente (25.675, de presupuestos mínimos dictada por el Congreso Nacional en los términos del artículo 41 de la CN) como los del Acuerdo de Escazú (tratado internacional aprobado por ley 27.566) resultan vinculantes para las autoridades locales y consagran de manera clara e indudable el derecho de participación ciudadana previa en la materia.

En otro orden, corresponde recordar que el derecho a la participación en asuntos públicos constituye además de un derecho constitucional, un derecho humano tutelado por una pluralidad de instrumentos de jerarquía constitucional (art. 23 Convención Americana de Derechos Humanos, art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 8° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre muchos otros) por lo que corresponde aplicar en un caso concreto en que se vean involucrados o debatidos el principio *pro homine*, que impone acudir a la norma más amplia o a la interpretación que permita la mayor extensión de un derecho protegido frente al poder estatal (*Fallos* 331:858; 336:1024; 336:1774; 344:1070, entre muchos otros). En el caso en estudio, tal interpretación es la que se decanta por la existencia de un mandato constitucional —que se halla incumplido a la fecha— de sanción del Código Ambiental a través del procedimiento de doble lectura.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO Nº 13 SECRETARÍA
Nº 26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

12. Que, establecido el incumplimiento del deber constitucional de la Legislatura respecto del dictado del Código Ambiental, corresponde determinar si tal omisión vulnera, lesiona o restringe el ambiente y/o el derecho a la participación ciudadana de la actora y de cualquier habitante que tuviera interés en la materia.

Al efecto, basta remitir a la normativa descripta en el considerando 8º para concluir que con la omisión determinada precedentemente se priva a la ciudadanía de las instancias participativas previstas para darle voz y formar parte activa en la toma de decisiones. Es que, como ya se ha señalado anteriormente, el dictado del código en cuestión requiere del procedimiento de doble lectura, que prevé la convocatoria a Audiencia Pública y la consideración de los reclamos y observaciones (arts. 89 y 90 CCABA). Sin embargo, dicho espacio de participación especialmente considerado para la regulación de la materia ambiental aún no ha tenido desarrollo, dejando de este modo relegadas las opiniones, conocimientos, propuestas, aportes y demás intervenciones que muchas personas, organizaciones, asociaciones, fundaciones, etc. se inquietan por expresar.

Así pues, a diferencia de lo sostenido por la Sra. FISCAL en su dictamen, entiendo que la omisión en la sanción de Código Ambiental no sólo soslaya el mandato constitucional sino que afecta el derecho a la participación ciudadana, ya que no genera el espacio que se le aseguró a la ciudadanía en el proceso legislativo. Y ello no se encuentra subsanado por la existencia de una “*profusa regulación normativa que tutela el derecho ambiental*” —citada por la Sra. Fiscal a fs. 293—.

Nótese que las propias afirmaciones de las codemandadas ponen en evidencia la lesión de los derechos en juego. A fs. 222 de su escrito de contestación de demanda sostienen que “[e]l 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 ambientales deban sancionarse conforme ese mismo procedimiento hasta tanto se conforme ese cuerpo unificado [...] Por otro lado, ni la actora ni el Poder Judicial tienen atribuciones para determinar qué tipo de leyes deberían integrar ese hipotético Código Ambiental, ni tampoco precisar cuáles serían las leyes que modifican ese cuerpo legal no existente a la fecha”.

En otras palabras, la Legislatura reconoce que las normas en materia ambiental no siguen el procedimiento de doble lectura impuesto por la Constitución porteña pues considera que el constituyente sólo previó dicho procedimiento para la sanción y modificación del Código Ambiental, y “*como no ha sido sancionado ni*

proyectado el Código Ambiental, se desconoce el alcance y el universo de normas que [lo] integrarían” (fs. 222).

A juicio del suscripto, no resulta razonable interpretar que el empeño puesto por los convencionales en garantizar la participación ciudadana en la elaboración de normas ambientales —manifestado en los artículos 89 y 90— deba desconocerse por el solo hecho de que la normativa en materia ambiental no se encuentre —aún— codificada, esto es, enmarcada en un cuerpo de normas de acuerdo con un plan metódico y sistemático. Precisamente, el artículo 89 de la Constitución establece el procedimiento de doble lectura para las “materias” allí mencionadas, entre las cuales se encuentra la ambiental. Si bien dicho artículo refiere al “Código Ambiental”, es evidente que la codificación no constituye en sí misma el objeto o sustancia de la regulación, sino que es un lineamiento respecto del modo en que las normas en materia ambiental deben agruparse y sistematizarse. En este punto, resulta interesante observar cómo el constituyente nacional al mencionar los Códigos que debe dictar el legislador federal, aclara que tal tarea puede materializarse “*en cuerpos unificados o separados*” (art. 75, inc. 12, CN).

Desde esta perspectiva, dada la postura de las codemandadas, la omisión en sancionar el Código Ambiental implicaría consentir que leyes en materia ambiental sean sancionadas sin el debido respecto al procedimiento participativo previsto en la Constitución, esto es, sin que se garantice el derecho de la población a “presentar reclamos y observaciones” (art. 90).

Otro argumento que da sustento a esta interpretación radica en el principio valorativo enunciado en la Declaración de Río que establece que “[e]l mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados”, quienes deberán tener “la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones” (N° 10), así como a los previstos en la ya mencionada ley nacional 25.675 y, principalmente, al carácter de participativo con que la Constitución de la Ciudad caracterizó a la democracia porteña, en virtud de lo cual empoderó de diversas y numerosas herramientas a la ciudadanía a fin de asegurar su ejercicio, tal como fue detallado en considerandos anteriores. Todo ello a su vez se encuentra reforzado por la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, que con precisión establece el deber de asegurar el derecho a la participación del público en los procesos de toma de decisiones ambientales, entre los cuales se incluye la elaboración de normas, mediante la formulación de observaciones que deben ser debidamente consideradas por la autoridad previo a la adopción de las decisiones (art. 7°).

Sobre la base de todo ello, es que se concluye que la omisión en la sanción del Código Ambiental lesiona el derecho a la participación ciudadana de todas las personas de esta Ciudad.

Llegados a este punto, resulta relevante traer a colación el recordado precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “*Ekmedjian*” en el que se consideró que el Estado nacional había excedido “*un plazo razonable*” al omitir por más de siete años su deber de reglamentar por ley el derecho de réplica contemplado en el Pacto de San José de Costa Rica.

Es que, si bien la Constitución no fijó un plazo dentro del cual debía sancionarse el Código Ambiental, el transcurso de más de veinticinco años desde la institución de la Legislatura denota —aplicando el parámetro fijado por la Corte



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO Nº 13 SECRETARÍA
Nº26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

Suprema de Justicia de la Nación— que se han excedido razonables pautas temporales para su dictado, máxime si en términos comparativos se tiene en cuenta la actividad legislativa que —como fue expuesto— sí se ha desplegado durante este lapso respecto de los otros códigos o cuerpos normativos vinculados con la materia, tales como el *Plan Urbano Ambiental*, *Código Urbanístico*, *Código de Edificación* y *Código de Habilitaciones y Permisos* (cfme. criterio sentado por la Sala 2 de la Cámara de Apelaciones del fuero para la valoración de la mora legislativa, en autos “*Confederación General Económica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/GCBA y otros s/amparo [art. 14 CCABA]*”, EXP 17813/0, sentencia del 11 de septiembre de 2007).

Así pues, la falta de sanción del Código Ambiental —a más de un cuarto de siglo de su previsión—lleva implícita un agravio constitucional al derecho de participación ciudadana que merece ser atendido.

13. Que concluida la existencia del incumplimiento de un mandato constitucional y la lesión a los derechos de que ello deriva, cabe recalcar que el control judicial de las omisiones legislativas resulta en un todo acorde con el principio de división de poderes. En un contexto así, corroborada la frustración de los derechos de la ciudadanía, es misión del Poder Judicial tanto garantizar el acceso a la justicia y la eficacia de los derechos, como también saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones (*Fallos*, 344: 3011; 155: 248; 311: 2580; 320: 2851, entre otros).

En un caso reciente en el marco del cual se examinó la inconstitucionalidad de la mora del Poder Ejecutivo en el dictado de la reglamentación exigida por ley, la Corte Suprema de Justicia de la Nación expresó que “*le corresponde al Poder Judicial buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos o suplir omisiones en la medida que dichos derechos puedan estar lesionados (Fallos: 328:1146; 341:39). Por ello cabe concluir que deben ser respetados los ámbitos de discrecionalidad del Poder Ejecutivo, con un límite, esto es, que se configure una omisión durante un tiempo irrazonable que torne ilusoria alguna cláusula de la Constitución*”.

En dicha oportunidad, el Máximo Tribunal también recordó que “*en los casos en que hay una omisión en la implementación de alguna cláusula constitucional, esta Corte Suprema ha ordenado a las autoridades públicas correspondientes su*

cumplimiento o bien ha ordenado directamente su reparación pretoriana. En efecto, en varias oportunidades la Corte ha debido abordar el control jurisdiccional sobre las omisiones legislativas y reglamentarias en las que incurrieron diferentes autoridades federales y provinciales. Esas demoras frustraban tanto derechos fundamentales como cláusulas constitucionales vinculadas a la estructura de poder y al federalismo. A su vez, esos mandatos desoídos fueron remediados mediante órdenes a las autoridades públicas correspondientes o directamente por la propia decisión judicial” (CSJN, “Etcheverry, Juan Bautista y otros c/EN s/amparo ley 16.986”, sentencia del 21 de octubre de 2021, Fallos, 344: 3011, considerandos 11 y 12 del voto de los Dres. MAQUEDA y LORENZETTI, los destacados no son originales).

A su vez, en marco de una causa en la que se cuestionó la omisión legislativa de parte de una provincia en la sanción de una ley que coparticipara fondos entre los municipios, la CSJN consideró que no era posible sostener que el dictado de la ley —es decir, el acatamiento de la Constitución— quedara condicionado a la concreción de acuerdos políticos que, en el caso, en 16 años no habían sido logrados. Concretamente, señaló que “[a]l subordinar la realización del proyecto constitucional a la posibilidad o no de obtener esos acuerdos sin considerar la irrazonable demora en alcanzarlos, el argumento invierte una regla elemental del orden constitucional argentino, según el cual la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto” (CSJN, “Intendente Municipal Capital s/amparo”, sentencia del 11 de noviembre de 2014, Fallos, 337: 1263, considerando 13).

En los casos citados, y en otros numerosos precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o de otros tribunales de otras jurisdicciones —ver, por ejemplo, sentencia dictada por la Sala III de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa n° 1774/2015 “ADC y otros c/EN- Honorable Cámara de Senadores de la Nación y otro s/amparo el 18 de agosto de 2016— se advierte el ejercicio del control judicial de las omisiones inconstitucionales de los poderes legislativo o ejecutivo.

Ahora bien, que ello sea factible y una práctica que han desarrollado diversos órganos del Poder Judicial no implica en modo alguno desconocer las competencias exclusivas de los otros poderes involucrados en tales casos, ni las garantías constitucionales que rodean al ejercicio de sus funciones específicas.

En este sentido, se ha afirmado que “las formas tradicionales de exigir el cumplimiento de una sentencia (embargos, astreintes o denuncias penales por desobediencia) no parecen adecuarse a este tipo de situaciones, ya que la tarea legislativa presenta perfiles particulares: no sólo se trata de presentar un proyecto de ley, sino de que los legisladores alcancen un acuerdo y la sanciones. Y ante un desacuerdo entre los legisladores, que impida la sanción de una ley (aunque ella esté constitucionalmente exigida), no parece que se puedan adoptar medidas para lograr una ejecución forzosa” (TREACY, GUILLERMO F., “Control judicial de la omisión legislativa: Variaciones en torno a su admisibilidad y posibilidades”, en ALONSO REGUEIRA, ENRIQUE M. [dir.] *El control de la actividad estatal*, Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho U.B.A., 2016).



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 1268232/2022

Conforme lo expuesto, la solución el caso requiere, por un lado —en palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en *Fallos* 315:1492, considerando 18 del voto del Dr. PETRACCHI—, “*no permanecer inmóvil frente a una demora [del Poder Legislativo] en otorgar eficacia a un derecho internacionalmente exigible*” y, por el otro, no soslayar las especiales circunstancias mencionadas en el párrafo precedente.

Ello así, de conformidad con los lineamientos establecidos por la CSJN, en atención al tiempo transcurrido sin que se cumpliera con el mandato constitucional de sancionar el Código Ambiental —más de veinticinco años desde la institución de la Legislatura— y toda vez que de ello deriva la lesión al derecho a la participación de la ciudadanía en la elaboración de normas ambientales (en contraposición con lo prescripto en el marco convencional, constitucional y legal reseñado y, en particular, en violación de las cláusulas del “Acuerdo de Escazú” que en su artículo 7° establece con precisión el deber de garantizar el derecho), corresponde declarar la inconstitucionalidad de la omisión de sancionar dicho código y exhortar al Poder Legislativo a subsanarla a la mayor brevedad posible.

Por último, respecto a la codemandada Poder Ejecutivo, lo cierto y concreto es que, a diferencia de lo que ocurre en algunos supuestos específicos (ver art. 105, inc. 9° y 80, inciso 17, de la CCABA) no existe en su cabeza una *obligación constitucional expresa* de remitir un proyecto de Código Ambiental al Poder Legislativo. Así, la manda constitucional de sancionar dicho código, recae, fundamentalmente, en cabeza del Legislativo, sin perjuicio de los proyectos que pudiera o no girar al respecto el Poder Ejecutivo. Por tal motivo, ha de rechazarse la presente acción a su respecto.

Por las razones expuestas, oído el Ministerio Público Fiscal,
RESUELVO:

I. HACER LUGAR a la acción de amparo interpuesta en los términos del considerando 13.

II. IMPONER LAS COSTAS del presente a la codemandada vencida (art. 64 CCAYT, art. 28 ley 2145).

Regístrese, notifíquese a las partes y a la Sra. Fiscal por Secretaría.

Oportunamente, archívese previo cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 327.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires