

**PROMUEVEN ACCIÓN DE AMPARO COLECTIVO. SOLICITAN DICTE MEDIDA CAUTELAR URGENTE.**

Señor/a Juez/a:

- **Sergio Alejandro Sánchez** (DNI N° 16.893.667), en representación de la **Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada (Cuit 30-71234486-1)** con domicilio real en la calle Pedro Echague N° 1265;
- **Andrés María Napoli** (DNI N° 16.392.779), en calidad de apoderado de la **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (ARN) (Cuit 30-64463335-3)**;
- **María Cristina Lescano** (DNI 10.506.782), en representación de la **Cooperativa de Provisión de Servicios para Recolectores El Ceibo Limitada (CUIT 30-70773415-5)**;
- **Susana Beatriz Izaguirre** (DNI 25.420.259), en representación de la **Cooperativa de Trabajo las Madreselvas Limitada (CUIT 30-71137476-7)**; con el patrocinio letrado del Sr. Diego Gonzalo Falcón (T. 81 F. 10 del CPACF), constituyendo domicilio legal en la calle Lavalle N° 1.388 Casillero N° 1.262 de esta Ciudad, nos presentamos y respetuosamente decimos:

**I. OBJETO**

Vengo por la presente a interponer **ACCIÓN DE AMPARO COLECTIVO** contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de que:

**A)** Se declare **la inconstitucionalidad de la Ley N° 5.966 y su nulidad absoluta** porque no se cumplió con el procedimiento de doble lectura establecido en los arts. 89 inciso 1 y 9 de la CCABA durante su aprobación legislativa.

**B)** A los efectos de no tornar ilusoria la referida petición, y encontrándose plenamente reunidos los requisitos de admisibilidad, se requiere hasta que se resuelva la cuestión de fondo, el **dictado de una MEDIDA CAUTELAR urgente** con el objeto de que se ordene la suspensión inmediata de los efectos de la Ley N° 5.966.

## **II.- PERSONERÍA**

### **Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada**

Acreditamos personería jurídica otorgada por el Instituto de Asociativismo y Economía Social, por Resolución N° 2318 de fecha 15 de septiembre de 2015, acompañando fotocopia de la misma.

Asimismo, acompañamos fotocopia del Acta del Consejo de Administración N° 55, de fecha 11 de mayo de 2018, en la cual consta la designación del Sr. Sergio Alejandro Sánchez como Presidente de la Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada.

En el artículo 5º del estatuto se define el objeto social:

**"ARTICULO 5º: La Federación de cooperativas tendrá por objeto asumir la coordinación de las acciones necesarias que faciliten el logro de un nivel de producción, calidad, capacitación y organización, que estimule y mejore el trabajo de las cooperativas de 1º grado que la componen para cumplir con los objetivos que le dieron origen a los mismos. Proporcionará el asesoramiento técnico y jurídico necesario.** Gestionará ante Instituciones oficiales y privadas créditos y subsidios necesarios para materializar los proyectos de crecimiento de las cooperativas asociadas de acuerdo a sus especificidades. Colocación en los mercados de la producción de los asociados. Representar a las cooperativas asociadas ante organizaciones públicas o privadas en todas aquellas gestiones que le sean encomendadas en orden a la celebración de convenios coadyuvantes a los objetivos sociales de estas y respecto de los actos que se requieran para el funcionamiento de los establecimientos y el cumplimiento de los requisitos que establezcan las normas aplicables a cada actividad o modalidad. Adquirir o producir aquellos artículos que requieran las cooperativas asociadas, incluyéndose los bienes de uso y consumo necesarios. Realizar las acciones necesarias a los fines de la educación cooperativa, promoviendo la creación de nuevas entidades de sector cooperativo en general. Brindar a las cooperativas el asesoramiento y servicios necesarios en las materias técnicas que se requieran. Prestar el servicio de auditoría externa a sus asociados. Fomentará el espíritu de solidaridad y de ayuda mutua entre las cooperativas y cumplir con el fin de crear una conciencia cooperativa. (Resaltado no se encuentra en el original)

### **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (ARN)**

Acreditamos personería jurídica otorgada por la Inspección General de Justicia, por Resolución N° 1187 de fecha 12 de diciembre de 1990, acompañando fotocopia de la misma.

Asimismo, acompañamos fotocopia de la escritura pública que otorga Poder General Judicial al Sr. Andrés María Napoli (DNI N° 16.392.779).

En el artículo 2º del estatuto se define el objeto social:

"Art. 2 - La Fundación tendrá por objeto la realización de las siguientes actividades: a) Fomentar el estudio e investigación de las ciencias y técnicas jurídicas, políticas, económicas y de la administración en lo que respecta a la preservación ambiental- y el desarrollo y preservación ambiental y el desarrollo sustentable, particularmente orientados a la educación pública y concientización en las materias mencionadas.

b) Realizar investigaciones, estudios y proyectos de normas, planes, programas, etc. sobre aspectos políticos, legales, económico, institucionales de la protección ambiental y el desarrollo sustentable en ámbitos locales, nacionales e internacionales, y promover la difusión del resultado de dichas actividades.

c) Promover el diálogo intersectorial, la búsqueda y construcción de consensos y la cooperación entre distintos actores a nivel nacional e internacional como - herramienta para la protección del ambiente, la consecución de un desarrollo sustentable y la resolución de conflictos relacionados con el medio y el desarrollo.

d) Promover la formación de investigadores y especialistas consagrados a las tareas indicadas en los incisos precedentes.

e) Promover, a los efectos antes indicados, la realización de programas de investigación, cursos, conferencias y seminarios así como el establecimiento de becas y programas de intercambio cultural. Asimismo, promover, en la forma antes indicada, la capacitación y el entrenamiento de los actores sociales en aspectos políticos, jurídicos, económicos e institucionales de la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

f) Crear en el seno de la Fundación centros e institutos de estudios, capacitación, información que sirvan como instrumentos para alcanzar los objetivos señalados.

g) Publicar revistas, folletos y libros para difundir todo lo expresado en los incisos precedentes."

### **Cooperativa de Provisión de Servicios para Recolectores El Ceibo Limitada**

Acreditamos personería jurídica otorgada por el Instituto de Asociativismo y Economía Social, por Resolución N° 1079 de fecha 11 de julio de 2015, acompañando fotocopia de la misma.

Asimismo, acompañamos fotocopia del Acta de la Asamblea Extraordinaria, de fecha 28 de diciembre de 2017, en la cual consta la

designación de la Sra. María Cristina Lescano (DNI 10.506.782) como Presidente de la Cooperativa.

En el artículo 5º del estatuto se define el objeto social:

"A) Recibir de sus asociados residuos sólidos de origen, recolectados por aquellos; b) adquirir a otras cooperativas de objeto similar y/o terceros, residuos sólidos de origen domiciliario, comercial, industrial u otros; c) almacenar, clasificar y someter residuos a procesos de compactación, transformación y/u otros, cuando resulte conveniente; d) vender los residuos en el mismo estado que se recibieron, o en su caso, sometidos a procesos de compactación, transformación y/u otros; e) adquirir y/o contratar por cualquier medio lícito los inmuebles, maquinarias y equipamientos necesario para el almacenamiento, clasificación y procesamiento de los residuos; f) contratar con terceros los procesos de compactación, transformación /u otros, cuando resulte conveniente; g) brindar las demás prestaciones relacionadas con la recolección, tratamiento y disposición de 'residuos de origen domiciliario, comercial, industrial u otros, con ajuste a las normas legales y reglamentarias vigentes; h) fomentar el espíritu de solidaridad y ayuda mutua entre los asociados y cumplir con el fin de crear una conciencia cooperativa".

### **Cooperativa de Trabajo las Madreselvas Limitada**

Acreditamos personería jurídica otorgada por el Instituto de Asociativismo y Economía Social, por Resolución N° 4753 acompañando fotocopia de la misma.

Asimismo, acompañamos fotocopia del Acta N° 103, de fecha 19 de Junio de 2016, en la cual consta la designación de la Sra. Susana Beatriz Izaguirre (DNI 25.420.259) como Presidente de la Cooperativa.

En el artículo 5º del estatuto se define el objeto social:

"ARTICULO 5º: La Cooperativa tendrá por objeto asumir por su propia cuenta, valiéndose del trabajo personal de sus asociados, las actividades inherentes a: la recolección, acopio, acondicionamiento, transporte, transformación, reciclaje y demás acciones vinculadas a la comercialización, exportación de materiales reciclables obtenidos de los residuos; prestación del servicio comunitario de recolección diferenciada de residuos; fomentar el espíritu de solidaridad y ayuda mutua entre los asociados y cumplir con el fin de crear una conciencia cooperativa servicios sociales, en los términos del Artículo 27 de la Ley 20.337. Este órgano determinará en cada caso la necesidad del incremento, las precisiones necesarias en cuanto a su cuantía, las pautas de proporcionalidad y el plazo y /0 modalidades de integración. Las cuotas sociales serán pagaderas al

contado o fraccionadamente en montos y plazos que fijará el Consejo de Administración teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo 25 de la Ley 20.337. El Consejo de Administración no acordará transferencia de cuotas sociales durante el lapso que medie entre la convocatoria de una Asamblea y la realización de ésta."

El objeto social de los actores tiene que ver con la protección del ambiente en el caso de FARN y su inclusión dentro de la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en el caso de las Federaciones y las Cooperativas. Por tal motivo, nuestros objetos sociales no legitiman para cuestionar la constitucionalidad de la Ley N° 5.966.

### **III.- ARGUMENTACIONES FÁCTICAS Y JURÍDICAS**

#### **III.A.- OMISIÓN INCONSTITUCIONAL DE SANCIONAR UN CÓDIGO AMBIENTAL PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

##### **1. CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su **art. 81** establece que con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros la Legislatura de la Ciudad "(a)prueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación" (Inciso 3).

En el **art. 89** establece que "(t)enen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones: 1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación".

En relación a la aprobación de un Código Ambiental para la ciudad y la importancia dada por los constituyentes resulta oportuno citar parte de los debates de la CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES en su 15ª REUNIÓN - 9ª SESIÓN ORDINARIA (CONTINUACIÓN) de fecha 26 DE SEPTIEMBRE DE 1996:

**"Sr. Arenas.-** Señora presidenta: quería referirme al inciso b de este Artículo 2º, a fin de que se incorpore la sanción del Código Ambiental.

Soy autor de una propuesta, que es el proyecto estatutario 182, por medio del cual se dispone la sanción de un Código Ambiental para la ciudad de Buenos Aires.

Me gustaría dar los fundamentos que me llevaron a presentar un proyecto como éste. Lo haré en forma sucinta.

Sabemos que la capacidad de la autoridad institucional para la gestión ambiental está totalmente fragmentada en muchos organismos y en distintos niveles: el nacional, el provincial y el

municipal, los que asumen distintas responsabilidades para el manejo ambiental. Las consecuencias de esta superposición de jurisdicciones se manifiestan en una **debilidad en el control de las normas ambientales y en un cierto grado de confusión entre los objetivos y las políticas ambientales**, entendiéndose el control como la inspección, la vigilancia y la aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas.

Asimismo, la doctrina jurídica ya ha definido esta situación, y uno de los primeros avanzados en esto fue el doctor Mario Valls en su libro *Derecho Ambiental*, en el que dice **que la dispersión normativa en materia ambiental es grande, y es tan grande que crea problemas de identificación y de interpretación, proponiendo reiteradamente encarar la tarea de sistematización de las normas ambientales con un criterio**: aprovechar aquéllas que coadyuven a la materia, modificar las que se opongan y correlacionar las específicas con otras, integrándolas a un todo ambiental.

Otro avanzado en esta materia es el doctor Guillermo Cano, quien en su libro de Derecho Político y Administración Ambiental afirma esta postura doctrinaria e invita a las legislaturas a llevar adelante la tarea de la codificación.

Toda la legislación ambiental está dispersa en tratados internacionales, en leyes, decretos, resoluciones, órdenes ministeriales y ordenanzas municipales.

Debemos definir y aplicar una metodología para buscar, identificar, recopilar y actualizar una conveniente legislación ambiental. La tendencia que se vislumbra en los países **que han asumido responsablemente el compromiso con el cuidado del ambiente fue proceder a la codificación**. Y esta misma preocupación ha sido manifestada también en el ámbito legislativo nacional, porque en 1984, a pocos meses del resurgimiento de la democracia en la Argentina, la señora diputada Olga Riutort presentó el proyecto de resolución contenido en el expediente 1521 que propiciaba la creación de una comisión bicameral para estudiar, sistematizar la legislación ambiental y elaborar el Código Ambiental Nacional.

El proyecto fue aprobado por unanimidad por ambas cámaras del Congreso de la Nación en octubre de 1986, y en 1990 se promovió la creación de esa comisión.

El derecho a vivir en un ambiente sano, acorde con la dignidad misma del hombre, es un atributo fundamental del individuo. La agresión al ambiente se traduce, lisa y llanamente, en una amenaza a la vida misma y a la integridad psicofísica de todos y cada uno de nosotros.

**En el dictamen en consideración se ha incorporado la idea de aprobar y modificar el Código de Planeamiento Urbano y el de Edificación. Así mismo, se ordena a la futura Legislatura la sanción**

**de otros códigos como, por ejemplo, el Código Contravencional. Entonces, ¿por qué vamos a privar a la ciudad de su propio Código Ambiental?**

La codificación ambiental para la ciudad implica un conjunto ordenado de objetivos y propuestas, un proceso dinámico de elaboración y ejecución de políticas, estrategias e instrumentos convergentes en determinados objetivos, subordinados todos al desarrollo coherente, armónico, equilibrado y racional del territorio metropolitano.

La codificación de las normas ambientales en beneficio de la vida de la ciudad lleva implícita una tarea de sistematización, de especialización jurídica y de unidad en un criterio jurídico-político.

La sanción de un Código Ambiental tendrá objetivos muy claros: regulará la conducta de las personas para el logro de la protección y el cuidado del medio ambiente; ejercerá el control ambiental; establecerá las bases de cooperación regional para el manejo integrado de los recursos naturales y de los riesgos ambientales; arbitrará los medios para la implementación de políticas ambientales; establecerá bases para la organización del territorio, en pos de un desarrollo urbano con equilibrio en el ambiente, y en consideración con las necesidades especiales de los espacios de la ciudad; instrumentará métodos de prevención en materia ambiental; creará un organismo único que sea responsable de la gestión urbano-ambiental en la ciudad, lo que permitirá la clara identificación de una autoridad final de control en materia ambiental, con el consecuente éxito de las políticas a llevar a cabo en materia ambiental. Las limitaciones en la efectiva administración del ambiente...

**Sra. Presidenta (Meijide).**- Convencional Arenas: ¿por qué no hace la propuesta y solicita la inserción de su discurso?

**Sr. Arenas.**- Ya termino, señora presidenta.

Independientemente de lo que he propiciado en mi proyecto para que se sancione un código, la realidad nos demanda el principio de la unidad de gestión.

Entonces, en el Artículo 2º, inciso b, propiciamos que se agregue: “Sanciona los Códigos Contravencional y de Faltas, Contencioso-Administrativo y Tributario, de Salud, de Ambiente (...)

**Sr. Jozami.**- Señora presidenta: en primer lugar, propongo que en el inciso b, donde de acuerdo con la propuesta formulada, que nos parece acertada, se va a agregar que se sancione la ley de educación, se incluya la ley general de salud y se elimine la mención al Código de Salud. Digo esto porque en el capítulo de salud de esta Constitución

se hace referencia a una ley general de salud y se especifica con bastante claridad cuál debería ser su orientación.

Entonces, me parece que no es conveniente que entre las atribuciones del Poder Legislativo se mencione un código al que no se hace referencia en ninguna otra parte y no se mencione a la ley general de salud.

Por lo tanto, solicito que no se haga mención al Código de Salud y que a continuación de “y los procesales” se diga “la ley de educación, general de salud...”, siguiendo luego el artículo.

Con respecto a la propuesta del señor convencional Arenas en lo que se refiere al código ambiental, quiero aclarar que en nuestra comisión hubo una discusión muy interesante –obviamente, no es el momento de detallarla– a fin de determinar si debía haber un capítulo único en la Constitución para planeamiento urbano y ambiente o si debían ser capítulos separados. Después de mucho debatir se llegó a la conclusión de que tenía que ser un capítulo único y se habló de un plan urbano ambiental.

Por otro lado, también es cierto que la Comisión, en sus recomendaciones al Poder Legislativo, propuso la sanción de un código ambiental.

**Entonces, creo que no hay contradicción en hablar de un plan urbano ambiental, entendiendo que en lo que será la ley marco, donde van a figurar los principios rectores, 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.**

En consecuencia, si se aceptara este criterio, considero que en el inciso b no habría que incluir el Código Ambiental porque tampoco allí se incluyen los códigos de planeamiento urbano pues van a estar en un inciso especial –el c–, que diría: “Aprueba y modifica los Códigos Ambiental, de Planeamiento Urbano y de Edificación”. El inciso d. quedaría tal como está redactado, es decir, haciendo mención al Plan Urbano Ambiental.

(...) **Sr. Jozami.**- Como usted bien dice, señora presidenta, el problema se resolvería con una coma, diciendo “Urbano, Ambiental”. Pero como después se habla del Plan Urbano Ambiental, para que no queden dudas de que el plan es un solo pero los códigos son dos, diría que invirtamos el orden y se diga: “Códigos Ambiental, de Planeamiento Urbano y de Edificación”.

(...) **Sr. Brailovsky.**- Señora presidenta: me inquieta que si sancionamos un plan urbano ambiental separemos los instrumentos en dos códigos distintos. Digo esto por lo siguiente. La experiencia indica que la ciudad de Buenos Aires tiene un Código de

Planeamiento Urbano y, además, un Código Ambiental, que casi nadie conoce porque no se aplica. Es decir, el ejercicio del poder se hace a través del Código de Planeamiento Urbano. Justamente eso es lo que nos explicó el director de la carrera de planeamiento urbano. Yo tenía la idea de dos planes y dos códigos separados, pero el director de la carrera nos explicó que el ejercicio del poder se hace a través del Código de Planeamiento Urbano. Si no se unifican los Códigos Ambiental y Urbano 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”. En ese sentido, y dado que el despacho unifica los criterios de plan ambiental y urbano, quizá fuera sensato hacer lo mismo con los códigos. En todo caso, será tarea de la Legislatura interpretarlos o, por el contrario, hacer dos temas separados. De todas maneras, sería bueno indicar que no debe estar muy lejos el planeamiento del ambiente.

**Sra. Presidenta (Meijide).**- Tiene la palabra el convencional Arenas.

**Sr. Arenas.**- Es archiconocida la discusión entre urbanistas, ambientalistas y arquitectos. Creo que la materia vinculada con el ambiente no se merece que la tratemos mal. Y esto lo digo con todo el respeto que me merece el convencional Brailovsky –sé que va a estar de acuerdo conmigo– con quien hemos compartido debates en las comisiones sobre un tema que nos interesa a ambos, como es la calidad de vida de Buenos Aires.

A mí también me parece que no debe estar muy separado el planeamiento del ambiente, pero poco tendría que ver en esto el ejercicio del poder político, porque la tentación sería grande cuando regulásemos la responsabilidad por daños en materia ambiental.

- Ocupa la Presidencia el vicepresidente de la Convención Constituyente, señor Oscar J. Shuberoff.

**Sr. Arenas.- Insisto en que para nosotros es una responsabilidad dictar un código en materia ambiental.**

**Sr. Presidente (Shuberoff).**- Tiene la palabra la convencional Fernández Meijide.

**Sra. Fernández Meijide.**- Señor presidente: sé que la discusión sobre este tema fue extensa y que la situación actual de las ciudades tiende a que se las conciba como un todo, es decir, integradas.

La ciudad no es nuestro *living* ni dormitorio, y cuando se habla de ella nadie piensa en el interior de su casa, sino en el espacio público –en todo lo que allí ocurre– y también en el medio ambiente,

al que por cierto se lo lesiona mucho, ya sea no respetando las reglas de construcción o no acatando disposiciones de diversa índole.

Seguramente mañana –espero que así sea– consideraremos la ley marco que se ocupa de este tema y sobre el cual, luego de un largo y delicadísimo trabajo, las comisiones llegaron a la conclusión de que había que tratarlo de manera integral.

Por lo tanto, solicito que no se descuartice esta decisión, que no fue producto de la casualidad ni se adoptó en desmedro del ambiente que, como todos sabemos, si lo seguimos maltratando, un día nos va a abandonar.

En consecuencia, creo que hay que buscar la manera de integrar el código sobre medio ambiente, porque si trabajamos de manera interdisciplinaria, tal vez la ciudad funcione mejor.

**Sr. Presidente** (Shuberoff).- Tiene la palabra el convencional Arenas.

**Sr. Arenas.-** Señor presidente: por su intermedio quisiera que la señora convencional Fernández Meijide me aclarara si su posición es la de sancionar un código ambiental.

**Sr. Presidente** (Shuberoff).- Tiene la palabra la convencional Fernández Meijide.

**Sra. Fernández Meijide.-** No quiero hacer sobre este tema una larga discusión, porque por lo visto volveremos a considerarlo mañana; es decir, hoy más tarde.

En esa oportunidad voy a defender que no se separe el código ambiental, que no se hagan distintos cuerpos legales sino que sea un solo código interdisciplinario que contemple todas las necesidades urbanas, del medio ambiente y de la vivienda, que están íntimamente ligadas. Es más; creo que se beneficia el medio ambiente si se lo tiene en cuenta desde el lugar de la construcción y el urbanismo.

De todas maneras, quien decidirá sobre este tema será la comisión, de la cual no formé parte. Simplemente vine a fundamentar mi posición y a ponerlos sobre aviso para que no se descuartice este equilibrio, que se logró luego de una larga discusión con especialistas, que no hacen esto por capricho ni por desprecio a ninguno de los atributos de una sociedad moderna, porque si mañana nos convencemos de lo contrario, tendremos que volver hacia atrás y recomendar a la Comisión de Redacción que modifique lo que aprobamos hoy.

**Sr. Presidente** (Shuberoff).- Tiene la palabra el convencional Jozami.

**Sr. Jozami.-** Señor presidente: entiendo que sería bueno remitir este debate a la discusión que haremos cuando tratemos los despachos vinculados con el planeamiento urbano y el medio ambiente.

**Me parece que el convencional Brailovsky tiene una interpretación acerca del consenso de la comisión, que no es la misma que tenemos otros de sus miembros. Participo de la fundamentación que hizo la señora presidenta del cuerpo porque entiendo que la comisión insistió en la sanción de un único plan urbano ambiental, pero a su vez había una recomendación para la creación de un código ambiental.**

Creo que habría muchos argumentos en un sentido o en otro, pero me parece que esta no es la hora para exponerlos ni este texto sobre el Poder Legislativo el adecuado para la discusión.

En consecuencia, le sugeriría al convencional Arenas que posponga la modificación propuesta y que esto lo discutamos mañana, cuando consideremos los temas vinculados con el medio ambiente y el planeamiento urbano. De este modo, tendremos tiempo para hacer las consultas del caso con los asesores y convencionales que trabajaron en esta temática.

De todas maneras, finalmente será la Comisión de Redacción la que podrá incluir los códigos como dos áreas separadas o bien mantener la redacción actual, de acuerdo con lo que se decida en la discusión sobre el capítulo de medio ambiente y planeamiento". (Resaltado no se encuentra en el original)

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.

También cabe destacar que los constituyentes relacionaron la necesidad de dictar un Código Ambiental y una mejor protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado. La dispersión de las normas ambientales, en la opinión de los constituyentes, genera una debilidad en el control, cierto grado de confusión entre los objetivos y las políticas ambientales, problemas de identificación y de interpretación, etc.

Desde el año 1996, fecha en que se aprobó la Constitución de la Ciudad, no se ha aprobado un Código Ambiental para la Ciudad de Buenos tal como lo establece la Constitución. Omisión que ya lleva más de 20 años.

## **2. PLAN URBANO AMBIENTAL**

En el TÍTULO SEGUNDO - Capítulo I - Propuestas Instrumentales del Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2.930) se establece (art. 12) que "**La puesta en marcha de las acciones del Plan Urbano Ambiental requiere** que las Propuestas Territoriales expuestas en el capítulo anterior se **implementen mediante instrumentos** de diversa índole (...)" (Resaltado no se encuentra en el original)

Así en su art. 13 se detalla que:

"Artículo13.- Los **Instrumentos** que se consideran necesarios pueden ser agrupados en cuatro grandes conjuntos que en la gestión y desarrollo concretos del PUA no actuarán en forma aislada, sino que se implementarán según diversas combinaciones particulares, a saber:

Instrumentos de planificación: son aquellos que permiten profundizar los lineamientos propositivos del Plan a niveles de mayor detalle. Pueden abarcar

determinados sectores geográficos de la ciudad o bien aspectos temáticos de la misma. El objetivo de estos instrumentos es la planificación de las intervenciones y la programación en el tiempo con criterios de eficiencia y eficacia.

**Instrumentos de gestión:** son aquellos destinados a facilitar el desarrollo de las acciones propuestas. Abarcan una gran diversidad que va desde los instrumentos destinados a dar sustento a la promoción y a la gestión urbana, otros de índole económica y **aquellos de carácter esencialmente normativo y sistemático que usualmente son objeto de actualizaciones y se encuentran generalmente ordenados en forma de Códigos.**

Instrumentos de participación: son aquellos que promueven y facilitan la participación de la comunidad en la gestión urbano-ambiental. Las modalidades

propuestas se ajustan a lo establecido por la Constitución y por la Ley N° 71 en sus artículos 5, 6 y 7.

Instrumentos de Monitoreo y Control: son aquellos que dan continuidad a la gestión y permiten verificar el cumplimiento de las metas fijadas, cabiendo destacar la importancia de contar con bases de datos y sistemas de información geográfica actualizados para una correcta gestión urbano-ambiental".

De esta forma, el Plan Urbano Ambiental (PUA) dispone que para poner en marcha sus acciones deben implementarse los instrumentos que se establecen en la Ley N° 2.930. Entre dichos instrumentos se encuentran

los instrumentos de Gestión y, entre estos, los Instrumentos Normativos, es decir, los Códigos.

En el **art. 24 del PUA** hace referencia a los **Instrumentos Normativos** y expresa que:

"Artículo 24.- Instrumentos Normativos.

Son disposiciones que regulan la construcción y las formas de uso de la ciudad, las que suelen compilarse en códigos. Actualmente, la Ciudad cuenta con Códigos de Planeamiento Urbano (CPU), de Prevención de la Contaminación (CPC), de la Edificación (CE) y de Habilitaciones y Verificaciones (CHV), así como leyes ambientales y de accesibilidad. **Se propone que estos Instrumentos sean reformulados** de acuerdo a los siguientes criterios normativos:

(...) **b. Código Ambiental.**

Este nuevo Código contendrá el conjunto de disposiciones que regulen la calidad del medio ambiente con vistas al logro de su máxima sustentabilidad y el control de las situaciones de riesgo. A tal fin se atenderá 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.

Se establecerán medidas y mecanismos de negociación y concertación para la promoción de las acciones ambientales sustentables y la disuasión de las prácticas incorrectas.

El desarrollo del Código Ambiental, deberá tener en cuenta la escala metropolitana de los procesos ambientales más significativos, tal como fuera expresado en el capítulo pertinente.

Será prioritaria la promoción de medidas preventivas y la puesta en práctica de acciones ambientales sustentables. Este Código contendrá los mecanismos procedimentales de las acciones judiciales de índole ambiental, incluyendo el procedimiento de recomposición del ambiente en caso de daño ambiental colectivo". (Resaltado no se encuentra en el original)

**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 por parte del GCBA, la Legislatura de la Ciudad y el Consejo de Plan Urbano Ambiental (CoPUA)**

### **III.B. MAYORÍAS Y PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS POR LA CONSTITUCIÓN PARA LA APROBACIÓN DEL CÓDIGO AMBIENTAL Y SUS LEYES MODIFICATORIAS**

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su **art. 81** establece que con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros la Legislatura de la Ciudad "(a)prueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación" (Inciso 3).

La mayoría necesaria para aprobar el Código Ambiental y sus leyes modificatorias es la mayoría absoluta, es decir, 31 votos positivos.

En el **art. 89** establece que "(t)enen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones: 1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación".

El procedimiento de doble lectura establecido en el art. 90 de la CCABA debe respetarse para la aprobación del Código Ambiental y sus leyes modificatorias. El **procedimiento de doble lectura implica la convocatoria obligatoria a audiencia pública.**

### **III.B.1. ¿QUE MAYORÍA Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE SANCIÓN DE LEYES DEBE APLICARSE PARA LAS LEYES AMBIENTALES ANTE LA FALTA DE APROBACIÓN DEL CÓDIGO AMBIENTAL?**

Los constituyentes de la ciudad tuvieron una gran preocupación por la cuestión ambiental que está reflejada en el Capítulo Cuarto "Ambiente".

Por esta razón, también reflejada en las intervenciones de algunos constituyentes transcritas con anterioridad, decidieron, por una parte, que las **leyes ambientales sean sistematizadas en un "Código Ambiental"** y, por otra parte, que éste y las leyes ambientales que en el futuro lo vayan modificando deberían tener un tratamiento parlamentario complejo, el procedimiento de doble lectura.

De esta forma, los constituyentes establecieron que en el ordenamiento jurídico de la ciudad todas las leyes ambientales estarían sistematizadas en un Código Ambiental y que no habría leyes ambientales sueltas, es decir, cada ley ambiental se debería integrar al Código Ambiental. **Cuando la Constitución de la Ciudad hace referencia a las leyes modificatorias del Código Ambiental está hablando de todas las leyes que aborden cuestiones ambientales en general, porque cada una de ellas, debía integrarse al referido Código.**

En esta línea, las leyes ambientales, para la Constitución de la Ciudad, son leyes modificatorias del Código Ambiental y, por lo tanto, deben aprobarse con las mayorías que establece su art. 81 inciso 3 y con el procedimiento de doble lectura que dispone su art. 89 inciso 1.

Ahora bien, **el Código Ambiental nunca fue aprobado** por más que su existencia fue establecida por la Constitución de la Ciudad aprobada en el año 1996. Aún más, si **cabía alguna duda sobre la obligatoriedad de dictar el Código Ambiental esta fue despejada con la aprobación del Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2.930).**

El art. 24 del Plan Urbano Ambiental declara que la ciudad cuenta actualmente con el Código de Prevención de la Contaminación (CPC) y se ordena que sea reformulado con la aprobación de un instrumento normativo, el Código Ambiental.

"Artículo 24.- Instrumentos Normativos.

Son disposiciones que regulan la construcción y las formas de uso de la ciudad, las que suelen compilarse en códigos. Actualmente, la Ciudad cuenta con Códigos de Planeamiento Urbano (CPU), de Prevención de la Contaminación (CPC), de la Edificación (CE) y de Habilitaciones y Verificaciones (CHV), así como leyes ambientales y de accesibilidad. **Se propone que estos Instrumentos sean reformulados** de acuerdo a los siguientes criterios normativos: (...) **b. Código Ambiental.**" (El resaltado no se encuentra en el original)

Los instrumentos normativos son necesarios para poner en marcha las acciones del PUA. Así lo expresa su art. 13.

A pesar de lo que establece la Constitución de la Ciudad y el Plan Urbano Ambiental, el Código Ambiental no fue aprobado.

La ausencia de aprobación del Código Ambiental no autoriza a desconocer por parte de la Legislatura la gran relevancia que la Constitución de la Ciudad ha dispuesto para las cuestiones ambientales y, que por tal motivo, ha querido que las leyes que versen sobre temas ambientales sean discutidas con participación ciudadana obligatoria (Audiencia pública en el marco de un proceso de doble lectura) y sean aprobadas con mayoría absoluta.

La omisión inconstitucional en aprobar el Código Ambiental no debe habilitar que también se defraude el tratamiento parlamentario que la Constitución de la ciudad dispuso para las leyes ambientales. El procedimiento parlamentario establecido por la Constitución de la Ciudad para las leyes ambientales no debe quedar sujeto a la discrecionalidad de la Legislatura de la Ciudad. Y esto sucede si la Legislatura otorga un procedimiento de simple lectura a un proyecto de ley que versa sobre cuestiones ambientales porque no se ha aprobado el Código Ambiental y, al contrario, de haberse aprobado éste, otorgaría un procedimiento de doble lectura al mismo proyecto de ley.

La aplicación del procedimiento de doble lectura a una ley ambiental dependiendo si se ha aprobado o no el Código Ambiental viola la Constitución de la Ciudad y el PUA que, por una parte, han ordenado que se apruebe este Código y, por otra parte, que se aplique el procedimiento de doble lectura para cada una de las leyes modificatorias que se aprueben (art. 89 inciso 1 de la CCABA).

La Legislatura de la Ciudad defrauda el mandato constitucional al aplicar el procedimiento de simple lectura a las leyes ambientales que constituirían una modificación del Código Ambiental en el caso de que éste existiera. Esta conducta constituye una violación a la Constitución que ha establecido que las cuestiones ambientales merecen una discusión compleja y participativa en el ámbito legislativo.

En conclusión, existe una omisión inconstitucional en aprobar el Código Ambiental por parte del Poder Ejecutivo y la Legislatura de la Ciudad.

**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 este. 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.**

En el tratamiento de las leyes que modifican el Código de Planeamiento Urbano se advierte el funcionamiento que la Constitución de la Ciudad también ha dispuesto para el Código Ambiental y sus leyes modificatorias.

En el año 2000 se aprobó el actual Código de Planeamiento Urbano (CPU). A partir de allí, cada norma que tiene por objeto modificar la capacidad constructiva o el uso del inmueble, y modificar el tejido y la trama urbana, son integradas al CPU vigente. No existen leyes que versen sobre dichos temas que no impliquen una modificación al CPU haciendo referencia específica a esta situación. Por esta razón, cada una de estas leyes, en cumplimiento del art. 89 inciso 1 de la CCABA, se aprueban luego del tratamiento parlamentario correspondiente a un procedimiento de doble lectura con audiencia pública obligatoria entre ambas sanciones. **Esta realidad que sucede en relación a las leyes que modifican el CPU es la que también debería darse en relación a las leyes que modificarían el Código Ambiental de existir éste.**

La Constitución y los constituyentes que la redactaron han establecido que la protección del ambiente es un derecho colectivo (art. 14 de la CCABA) y que, por lo tanto, las leyes que tengan por objeto establecer políticas orientadas a proteger el ambiente, un bien colectivo, deban 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 (art. 90 de la CCABA),

### **III.B.2. EL TRATAMIENTO PARLAMENTARIO DADO A LA LEY N° 5.966 QUE MODIFICA LA LEY N° 1.854 DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS**

La Ley N° 5.966 fue aprobada el 3 de mayo de 2018 **en simple lectura**. Es decir, no se respetó para su tratamiento el procedimiento establecido en el art. 90 de la CCABA.

Esta ley tiene por objeto **modificar la Ley N° 1.854** a efectos de autorizar en la ciudad la combustión de residuos sólidos urbanos con recuperación de energía (termovalorización) con independencia del grado de reducción de la cantidad de residuos que son destinados a disposición final a los rellenos sanitarios.

Además, también **modifica** sin decirlo explícitamente **la Ordenanza N° 39.025 "Código de Prevención de la Contaminación Ambiental"** (Según Ley N° 5.666).

Ésta en su art. 2.1.1.3 Incineradores comerciales e institucionales, inciso a), prohíbe la instalación o funcionamiento de incineradores comerciales e institucionales. Es decir, prohíbe la combustión de residuos por parte del GCBA (Institucional) ya sea con recuperación o no de energía.

También en su art. 3.1.2.1 "Disposición de residuos degradables" establece que los residuos degradables deberán ser enviados exclusivamente al Cinturón Ecológico, sea directamente o por medio del servicio municipal de recolección. Aquí también se prohíbe que el tratamiento final sea la combustión o incineración de los residuos degradables. Estableciendo como disposición final su depósito en el Cinturón Ecológico.

Cabe destacar que el art. 24 del Plan Urbano Ambiental declara que la ciudad cuenta actualmente con el Código de Prevención de la Contaminación (CPC) y se ordena que sea reformulado con la aprobación de un instrumento normativo, el Código Ambiental.

"Artículo 24.- Instrumentos Normativos.

Son disposiciones que regulan la construcción y las formas de uso de la ciudad, las que suelen compilarse en códigos Actualmente, la Ciudad cuenta con Códigos de Planeamiento Urbano (CPU), de Prevención de la Contaminación (CPC), de la Edificación (CE) y de Habilitaciones y Verificaciones (CHV), así como leyes ambientales y de accesibilidad. Se propone que estos Instrumentos sean reformulados de acuerdo a los siguientes criterios normativos: (...) **b. Código Ambiental.**" (El resaltado no se encuentra en el original)

Además, el art 27 de la CCBA establece que la "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: (...) 12. Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, **tratamiento, recuperación y disposición de residuos.**"

Por estas razones no cabe duda que la Ley N° 5.966 es una ley ambiental que de existir el Código Ambiental habría sido una ley modificatoria del mismo.

En primer lugar, la gestión integral de residuos sólidos urbanos es tema esencial para la protección del ambiente urbano. La autorización de la combustión con recuperación de energía constituye una decisión ambiental con alto impacto dentro del capítulo de tratamiento de los residuos. Por esta razón, la Ley N° 5.966 constituye una ley modificatoria de la Ley N° 1.854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

En segundo lugar, la Ley N° 5.966 modifica implícitamente la Ordenanza N° 39.025 "Código de Prevención de la Contaminación Ambiental". Cabe destacar que justamente este Código de Prevención de la Contaminación Ambiental es el que el Plan Urbano Ambiental (art. 24) ordena reformular o reemplazar por el nuevo Código Ambiental. En el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental se observa la principal interés por prohibir la incineración de residuos en ámbitos domiciliarios, comerciales e institucionales. Por lo tanto, si la Ley N° 5.966 modifica el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental también habría implicado una modificación del Código Ambiental porque justamente éste reemplazaría al anterior.

En tercer lugar, la CCABA en su art. 27 establece que es una cuestión de política ambiental "Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, **tratamiento, recuperación y disposición de residuos**".

En consecuencia, por estas razones, si se hubiera aprobado el Código Ambiental la Ley N° 5.966 habría constituido una ley modificatoria de este. De

acuerdo a lo que se detalló en el punto anterior, debió aplicarse el procedimiento de doble lectura y no el de simple lectura como se hizo.

### **III.B.3. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA APROBACIÓN EN SIMPLE LECTURA DE LA LEY 5.966**

**Ley N° 5.966 fue aprobada en simple lectura y esto constituye una violación al art. 89 inciso 1 y art. 90 de la Constitución de la Ciudad.**

**En primer lugar**, en ausencia de un Código Ambiental el código "ambiental" vigente es la Ordenanza N° 39.025 "Código de Prevención de la Contaminación Ambiental". Cualquier modificación a este código debería aplicarse el procedimiento de doble lectura (art. 89 inciso 1 y art. 90 de la CABA)

El Plan Urbano Ambiental ordena la aprobación de un nuevo Código Urbanístico en reemplazo del actual Código de Planeamiento Urbano. Hasta la aprobación del Código Urbanístico se entiende que las leyes modificatorias del actual CPU deben tramitar por el procedimiento de doble lectura.

Este sería el caso de la Ley N° 5.966 que fue aprobada aún no existiendo el Código Ambiental del que habla el PUA pero si un Código Ambiental anterior que es la Ordenanza N° 39.025 "Código de Prevención de la Contaminación Ambiental". Frente a la omisión de aprobar un nuevo Código Ambiental luego de la sanción de la Constitución de la Ciudad debe entenderse que cumple ese rol el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental. Y cualquier ley que modifique o verse sobre los temas que éste trata debe considerar como una ley modificatoria del Código Ambiental y, por lo tanto, respetarse el procedimiento de doble lectura.

**En segundo lugar**, ya se dijo en un punto anterior, la omisión inconstitucional de aprobar un nuevo Código Ambiental no puede habilitar a la Legislatura a defraudar la Constitución de la Ciudad al aplicar el procedimiento de simple lectura a proyectos que tendría que haber aplicado el procedimiento de doble lectura de existir el Código Ambiental.

En la Versión Taquigráfica del Acta de la 9ª Sesión Ordinaria - 3 de mayo de 2018 algunos diputados remarcaron esta violación de la Constitución:

**"Sra. Martínez.-** Señor presidente: en primer lugar, rechazamos el nivel de violencia y de falta completa de sensibilidad en la presentación que recién realizó el oficialismo, que fue una entera provocación.

Desde Autodeterminación y Libertad vamos a votar en contra de este proyecto. Por un lado, por el carácter inconsulto que tiene. ¿Cómo es posible que un proyecto de esta envergadura, un proyecto que es la consecuencia de un rotundo fracaso de la política del actual gobierno, no sea el resultado de un profundo debate? Un debate, por ejemplo, con especialistas, con organizaciones ambientales, con recicladores urbanos, por ejemplo, y de cara al conjunto de la población, que desconoce completamente lo que hoy se está queriendo votar acá. ¿Cómo es posible que la población no tenga ninguna incidencia ni decisión en la elaboración de un proyecto en el que está en juego, entre otras cosas, la salud de todos y de todas? (...)

**Sr. Solano.- (...)** A pesar de que gobernaron 11 años y la herencia recibida de Larreta fue Macri –es decir, no vale el derecho a queja y sí el derecho de inventario–, nunca se aprobó el Código Ambiental de la Ciudad, a pesar de que la Constitución sí lo establece. La ausencia de la aprobación de un Código Ambiental no solo prueba que el medioambiente no les importa nada –de lo contrario, lo hubieran aprobado–, sino que permite a través de la no aprobación la violación de un principio que figura en la Constitución. Porque si existiese un Código Ambiental, obviamente esta ley modificaría al Código Ambiental. Y la modificación del Código Ambiental, según la Constitución, tiene dos requisitos: audiencia pública –doble lectura– y la mayoría especial de 40 votos. Y aquí no tuvimos ni audiencia pública –por ende, ni doble lectura– ni la mayoría especial de 40 votos."

#### **III.B.4. VIOLACIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR EN ASUNTOS PÚBLICOS Y A EJERCER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA FRENTE A LA OMISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DE DOBLE LECTURA**

El derecho a la Democracia Participativa está reconocido en:

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Art. 1 y 11 (derecho a participar en los asuntos públicos),
- Declaración Universal de Derechos Humanos: art. 21 (derecho a la participación en los asuntos públicos).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: art. 25 (participación en los asuntos públicos).
- Convención Americana de Derechos Humanos: art. 23 (participación en los asuntos públicos).

Nos encontramos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En su ámbito *"el régimen jurídico-institucional que los constituyentes establecieron para la Ciudad de Buenos Aires es un sistema de gobierno democrático, pluralista y de marcado carácter participativo -artículo 1º de la CCABA-. Este modelo prevé mecanismos de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que no solo permiten reorientar el sistema político hacia el ideal de una democracia deliberativa, sino que también hacen posible fortalecer y profundizar el pleno reconocimiento de los derechos individuales"* (Del voto del Dr. Carlos BALBIN, en autos: "GENTILI Y Otros C/GCBA S/AMPARO", expte 39938/0, del 15-2-2013).

El derecho a participar en los asuntos públicos que incluye el de controlar los actos estatales, resulta inherente al principio republicano de gobierno y del sistema democrático contemplado en el artículo 1º de la CN que establece un sistema de gobierno democrático y republicano, como también en el artículo 1º de la Constitución de la Ciudad. Asimismo, se encuentra establecido en el art. 33 de la CN ya que se trata de un derecho no enumerado que "nace del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno"

A su vez, el artículo 11º de la CCABA establece que *"La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y **la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad**"* (negrita nuestra).

También, está previsto en el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica, que expresamente dispone que *"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y obligaciones: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos"*. Asimismo, se encuentra en el art. 25 del PIDCyP: *"Todos los ciudadanos, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el art. 2º, y sin restricciones indebidas, deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos"*.

La Corte Interamericana ha ratificado que *"es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación"* (caso Yatama c. Nicaragua, ya citado, párrafo 195). Asimismo, recalcó que *"la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa"* (párrafo 196, énfasis agregado), estableciéndose que dicha obligación de garantizar *"no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos,*

*sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos...” (párrafo 201).*

El derecho de incidencia colectiva de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos adquiere especial trascendencia cuando se encuentran involucradas, como en el presente caso, cuestiones de relevante interés público.

Cabe destacar que la Constitución de la Ciudad (Art. 1) dispone que la Ciudad organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa.

Esta forma de gobierno se traduce en la amplia participación que el ordenamiento jurídico de la Ciudad otorga a sus habitantes en la elaboración y control de las políticas públicas.

**Uno de dichos mecanismos de democracia participativa establecidos en la Constitución de la Ciudad es el procedimiento de doble lectura que garantiza la participación ciudadana en la audiencia pública entre la primera y la segunda lectura (art. 89 y 90 de la CCABA).**

El derecho de los habitantes de la Ciudad a participar en el ámbito parlamentario específicamente en la audiencia pública prevista en el marco del procedimiento de doble lectura ha sido violado con el procedimiento dado para la sanción de la ley N° 5.966.

La autorización para la combustión de residuos con recuperación de energía realizada por la Legislatura de la ciudad a través de la Ley N° 5.966 tendrá relevantes efectos en cuestiones ambientales, sociales y económicas para la ciudadanía. Este tipo de políticas ambientales de alto impacto deben garantizar la participación ciudadana.

La discusión de Ley N° 5.966 no tuvo ningún ámbito formal de participación ciudadana.

La conducta del GCBA aquí **denunciada lesiona el derecho de todo habitante de la ciudad, de las organizaciones y cooperativas a participar en la elaboración de las políticas públicas en el ámbito de la Legislatura Porteña tal como lo reconoce la normativa citada anteriormente.**

#### **IV.- LEGITIMACIÓN ACTIVA COLECTIVA Y DERECHOS COLECTIVOS**

Los actores, en su calidad de personas jurídicas defensora de derechos o intereses colectivos (art. 14 de la CCABA) y de afectados directos, se encuentran legitimado para interponer la presente acción de **amparo colectivo en defensa de la legalidad constitucional**. La legalidad constitucional es indudablemente un bien social, que habilita a todo habitante a su defensa cuando sea afectado en modo inminente. Si la defensa de la legalidad pudiera ser únicamente planteada por los organismos del Estado, la vigencia de la Constitución de la Ciudad perdería su supremacía normativa e institucional, y podría ser modificada materialmente a través de su consuetudinario incumplimiento y de la apatía de los funcionarios públicos. Precisamente, esta situación se encuentra contemplada en la organización de las instituciones como democracia participativa (art. 1 CCABA), que uno de sus principios sustanciales es otorgar un derecho de contralor a los habitantes de la Ciudad sobre la legalidad institucional y constitucional, a través de los mecanismos institucionales establecidos por la CCABA y sus leyes reglamentarias. Uno de estos mecanismos institucionales que sirve de herramienta de contralor de la legalidad constitucional es el derecho a interponer acción de amparo colectivo. La legitimación popular en la acción de amparo colectivo en protección y defensa de la legalidad constitucional debe ser entendida a la mejor luz de la democracia participativa en virtud del principio *pro homine*.

La legitimación popular está intrínsecamente relacionada con la defensa de la legalidad constitucional, porque la amplia legitimación está relacionada con la posibilidad de que el Poder Judicial de la Ciudad pueda intervenir en el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución de la Ciudad (Art. 106 CCABA). El Poder Judicial de la Ciudad, al igual que el Poder Judicial de la Nación es el garante de la Constitución. Precisamente el Poder Judicial tiene el deber de restablecer la Constitución cuando la misma es violada por los Poderes Constituidos. Frente a una violación de la Constitución, el Poder Judicial no puede intervenir de oficio (el mismo Art. 106 de la CCABA exige la existencia de una causa), por lo tanto, si frente a una arrogación de facultades de un Poder sobre otro, este último no demanda por conflictos entre poderes (Art. 113 Inc. 1 CCABA), la supremacía de la Constitución de la Ciudad sería violada y el Poder Judicial no podría ejercer su facultad esencial que es la defensa de la misma. Por tal motivo, surge patente la estrecha relación entre la legitimación popular del Art. 14 de la CCABA, y el Poder Judicial como garante de la vigencia material de la Constitución.

**En la causa "IGLESIAS JOSE ANTONIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)", expte. N° 15.909/0**, en la sentencia de la Sala II de la Cámara de fecha 20 de septiembre de 2006 se expresó que:

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

**La Corte Suprema en la sentencia de fecha 14 de abril de 2015 dictada en la causa caratulada "Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otros" expresó que:**

9°) Que, en consecuencia, en supuestos como el examinado no se está frente a un problema de legitimación corriente, pues lo que se invoca es la afectación de la fuente misma de toda legitimidad. Por este motivo, la configuración del "caso" resulta diferente a la delineada por el Tribunal en precedentes que involucraban otro tipo de derechos.

En estas situaciones excepcionalísimas, en las que se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, poniendo en jaque los pilares de la arquitectura de la organización del poder diagramada en la Ley Fundamental, la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés "especial" o "directo". Ello es así ya que, cuando están en juego las propias reglas constitucionales "no cabe hablar de dilución de un derecho con relación al ciudadano, cuando lo que el ciudadano pretende es la preservación de la fuente de todo derecho. Así como todos los ciudadanos están a la misma distancia de la Constitución para acatarla, están también igualmente habilitados para defenderla cuando entienden que ella es desnaturalizada, colocándola bajo la amenaza cierta de ser alterada por maneras diferentes de las que ella prevé" (Fallos: 317:335 y 313:594, disidencias del juez Fayt).

10) Que cuando se alega una ilegitimidad de la gravedad de la argüida en autos, que importaría un desconocimiento de los procedimientos constitucionales de reforma y el avasallamiento de las reglas fundamentales de funcionamiento republicano, la intervención del poder judicial no puede entenderse como una desnaturalización de sus atribuciones con relación el Poder Ejecutivo y al Legislativo sino que, por el contrario, constituye la búsqueda del camino adecuado para garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento, sobre todo cuando están en juego garantías constitucionales de la índole de las invocadas en el sub examine (Fallos: 328:1146 y CSJ 58/2013 (49-U) "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", fallada el 22 de octubre de 2013).

En el caso, lo que se requiere del poder judicial es que cumpla con su deber constitucional de garantizar el pleno respeto de la Constitución provincial, asegurando que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° del Texto Fundamental, las instituciones locales se rijan por el sistema representativo republicano (confr. arg. CSJ 150/2012 (48-I) "Intendente Municipal Capital s/ amparo", fallada el 11 de noviembre de 2014).

11) Que la Constitución Nacional adopta el sistema republicano, lo que implica la división de poderes y las reglas institucionales que de ello se derivan, todo lo cual sería inútil si no reconocieran acciones para su protección efectiva (Fallos: 327:3677; 330:1989).

---

En tales condiciones, las instituciones reflejadas en el estatuto del poder constitucional constituyen un sistema de gobierno cuya tutela debe estar protegida de un modo acorde a su especial y trascendente naturaleza. En la Constitución originaria dicha protección descansaba en el funcionamiento del sistema democrático, y en la convicción de que ello era suficiente. La experiencia histórica ha demostrado que también es necesaria la intervención de los poderes judiciales estableciendo límites a través del control de constitucionalidad de las leyes, lo que fue expresado claramente por esta Corte (CSJ 369/2013 (49-R) "Rizzo, Jorge Gabriel", fallada el 18 de junio de 2013).

Es que la Constitución Nacional no admite la validez de una voluntad popular expresada sin respetar los principios del Estado de Derecho ni permite que las mayorías puedan derogar los principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos. El escrutinio judicial de los procedimientos resulta esencial para robustecer las prácticas democráticas. Estas normas constituyen un presupuesto para que la decisión mayoritaria sea válida. Por esta razón, no es admisible modificar las reglas sobre la base de los resultados que surgen luego de incumplirlas. Un principio de estas características no podría fundar la competencia política, ya que ninguna persona razonable aceptaría ser parte de una sociedad formada de esa manera.

---

En este sentido, la Sala III de la Cámara de Apelaciones del Fuero ha dicho que *"Es importante destacar que la Corte Suprema de Justicia admitió la ampliación de la legitimación activa sin otro requisito que la simple condición de ciudadano para impugnar actos y normas que lesionen expresas de disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno ("Colegio de Abogados de Tucumán e/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán, y otro ", del 14/04/15)" (CCAyT, Sala III, 31/VIII/2015, "García Mauricio Hernán e/Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires s/Amparo ")*.

Cabe recordar que *"la legitimación tiene íntima relación con la vigencia de los derechos y el principio de legitimidad Sin una tutela judicial efectiva no hay derechos, por más que se declare su reconocimiento. Sin un efectivo control del*

*ejercicio de funciones públicas no hay Estado de Derecho, aunque se lo declame"* (conf. JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, "La Legitimación, en *Tratado General de Derecho Procesal Administrativo*, CASSAGNE, Juan Carlos (DIR.), T II 2º ed. actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2011, op. cit., p.734).

Por lo tanto, debe permitirse una legitimación amplia cuando se cuestione la violación del procedimiento de sanción de leyes establecido por la Constitución, en este caso, de la Ciudad. Como lo dice la Corte Suprema, el respeto por el cumplimiento de los procedimientos resulta esencial y un presupuesto para que la decisión mayoritaria sea válida.

#### **IV. A. EL PRESENTE AMPARO COLECTIVO VERSA SOBRE DERECHO COLECTIVOS REFERENTES A INTERESES INDIVIDUALES HOMOGÉNEOS.**

La Corte Suprema de la Nación en el fallo "Halabi" (H. 270. XLII.), con el fin de dar operatividad al ejercicio efectivo de las "acciones de clase" y frente a la falta de regulación de las mismas por parte del legislador, estableció ciertos elementos que deben cumplirse y, de esta forma, facilitar el derecho de acceso a la justicia que la Ley Suprema ha instituido. "Esta Corte ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías (Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492)." (Considerando 12º del voto de la mayoría).

En el considerando 12º, la Corte Suprema efectúa una definición léxica y ostensiva de ésta categoría de derechos: "(e)n estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño."

La corte exige para su procedencia los siguientes elementos:

**El primer elemento** es la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales, es decir, la

existencia de un planteo que involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean comunes y homogéneas a todo el colectivo.

**El segundo elemento** consiste en que la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar, la existencia de causa o controversia, en estos supuestos, no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho.

**Como tercer elemento** es exigible que el interés individual considerado aisladamente, no justifique la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia. Sin perjuicio de ello, como se anticipó, la acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, los artículos 41, 42 y 43 2 p., de la Constitución Nacional brindan una pauta en la línea expuesta.

**El cuarto elemento** requiere la precisa identificación del grupo o colectivo afectado.

**Como quinto** recaudo se exige la idoneidad de quien pretenda asumir la representación del grupo o colectivo afectado. (cfr. Considerando 13º y 20º del citado fallo.)

Esta interpretación ha sido compartida recientemente por la Sala I de la Cámara en lo CAyT de la Ciudad en los autos caratulados "FERNANDEZ MARY ESTELA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)", Expte. N° 34398/0, en fecha 12 de diciembre de 2011. En ella hace plena aplicación de la doctrina de la Corte Suprema en la causa "Halabi, Ernesto c/ PEN s/ amparo", H. 270. XLII, 24 de febrero de 2009. También se expresó que:

"IV.4. (...)“el afectado individual –titular de derechos subjetivos– no sólo representa a otros afectados en tanto titulares de derechos subjetivos sino también a otras personas con intereses potenciales (derechos colectivos). Este es justamente el plus respecto de los derechos subjetivos y sus modos de representación” (Carlos F. Balbín, Tratado de Derecho Administrativo. La Ley, diciembre de 2010, Tº III, p. 440 y 441).

Y asimismo ha puntualizado que "...tratándose de intereses colectivos, es decir de todos o casi todos y sin escisiones, el interés de esas pluralidades de sujetos es siempre coincidente y necesariamente superpuesto. Es decir, el interés colectivo no puede desgranarse entre múltiples intereses individuales y propios. De tal modo, el vínculo de las personas con ese interés incide o repercute necesariamente en el vínculo de los otros con ese mismo objeto. Es más, en el marco de los nuevos derechos no es posible en términos jurídicos, e incluso en ciertos casos materiales, proteger unos y no otros porque esto último –carácter global– es condición de su reconocimiento y protección" (aut. y ob. cit., Tº III, p. 428)".

"IV.5. Tal como se señaló anteriormente, la acción promovida tiene por objeto impugnar el decreto nº 574/09 —en tanto puso fin a la modalidad de alojamiento transitorio en hoteles—; que el gobierno elabore y ejecute una política pública universal e integral destinada a brindar solución habitacional definitiva al colectivo afectado; que hasta tanto se otorgue una solución habitacional definitiva el gobierno controle y garantice la habitabilidad de los hoteles en los cuales habitan estas personas; que hasta tanto se brinde dicha solución definitiva no cese el programa de hoteles; y que la parte demandada de cumplimiento a la creación del Fondo de Emergencia Habitacional previsto en el decreto nº 1408, art. 3.

Pues bien, dados los términos en que fue planteada la demanda que circunscribe el objeto de esta litis, es dable sostener que la pretensión deducida reviste claro alcance colectivo, en tanto procura la tutela del derecho a la vivienda de un grupo de personas que, a su vez, ha sido nítidamente identificado (los individuos y familias incluidos en el Programa de Apoyo Habitacional que, a la fecha del dictado del decreto 574/09, continuaban alojados en establecimientos hoteleros en el marco de la modalidad Alojamiento Transitorio en Hoteles y no han efectivizado aún su egreso en el marco de la operatoria establecida por los decretos nº 1234/04 y 97/05), y la causa de la lesión alegada es común a todos ellos (decreto nº 574/09). Por lo demás, el recaudo de la idoneidad de los demandantes para asumir en esta causa la representación del grupo afectado no se encuentra controvertida, en tanto aquellos forman parte del grupo en cuestión. El argumento expuesto por la señora juez de primer grado, referido a que es posible que algunos miembros del grupo consideren aceptable o incluso conveniente la solución prevista en el decreto nº 574/09, no invalida el carácter colectivo del proceso ni puede aparejar perturbaciones indebidas en tanto se implemente un mecanismo tendiente a asegurar que todos los potenciales interesados tomen conocimiento de la existencia del proceso, a fin de garantizar que se hallen en condiciones efectivas de

ejercer su derecho de defensa y, en su caso, puedan optar por presentarse en el expediente y manifestar su voluntad de no resultar alcanzados por la decisión.

IV.6. Adicionalmente, es dable destacar, por un lado, que el colectivo afectado conforma un grupo postergado o débilmente protegido y en situación de vulnerabilidad social, de forma tal que la tutela de los derechos fundamentales que se dicen conculcados, dada su naturaleza, excede el interés de cada parte en tanto su protección concita el interés del conjunto de la sociedad. Por otro lado, el proceso colectivo es susceptible de potenciar la celeridad, eficacia y economía de la respuesta judicial (esta Sala, in re Asociación de Trabajadores del Estado —ATE— c/ GCBA s/ medida cautelar” (EXP nº 28.352/1, pronunciamiento del día 19 de marzo de 2008)).

**La acción deducida en este escrito de demanda puede ser calificada como un supuesto de ejercicio de derechos de incidencia colectiva referentes a los intereses individuales homogéneos definidos en los considerandos 12 y 13 del fallo “Halabi” (H. 270. XLII.),**

Se constata en la acción de amparo interpuesta en el presente proceso los recaudos que se exigen para la procedencia de este tipo de acciones:

- a) **Existe una homogeneidad fáctica y normativa:** Se aprobó la Ley N° 5.966 sin cumplir con el procedimiento constitucional de aprobación de leyes en la ciudad.
- b) **Las pretensiones están concentradas en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar:** Las pretensiones están concentradas en los efectos comunes. Así se solicita se declare **la inconstitucionalidad de la Ley N° 5.966 y su nulidad absoluta** porque no se cumplió con el procedimiento de doble lectura establecido en los arts. 89 inciso 1 y 9 de la CCABA durante su aprobación legislativa.
- c) **Precisa identificación del colectivo afectado:** El grupo afectado está claramente identificado e individualizado. Es cada uno de los habitantes de la Ciudad que tienen el derecho a participar de las audiencias públicas en el marco de un procedimiento de doble lectura en la Legislatura y en cumplimiento del art. 63 de la CCABA.
- d) **Idoneidad de quienes, en principio, asumen la representación del colectivo:** El art. 14 de la CCABA establece que cualquier habitante puede interponer acción de amparo cuando la acción se ejerza en defensa de derechos o intereses colectivos. En el ordenamiento de la Ciudad este requisito de construcción pretoriana dispuesto por la Corte Suprema por

mandato de la Constitución de la Ciudad no resulta aplicable.

**En el caso de autos, al estar en juego derechos colectivos la legitimación debe considerarse popular, por tal motivo, esta parte actora se encuentra legitimada para interponer la presente acción de amparo.**

De negase la legitimación a los habitantes para cuestionar decisiones que afectaran el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes, no existiría nadie con capacidad de cuestionar decisiones que la propia Constitución juzga *nulas* (conf. arto 90 de la CCABA). De esta manera, sin legitimados, la Constitución y sus derechos *"se transforman en relatos preñados de una moral, sin traerla nunca al mundo"* (Conf. BENJAMIN, Walter, "Sobre Kafka", Eterna Cadencia, Buenos Aires, 2014, p. 69).

**Asimismo, los actores**, como personas jurídicas defensora de derechos o intereses colectivos y afectados directos se encuentra legitimados para interponer la presente acción de amparo colectivo.

## **V. PROCEDENCIA DE LA VÍA.**

### **V.1. DERECHOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES AFECTADOS**

En razón a la brevedad, se remite al punto III de la presente demanda.

### **V.2. LAS ACCIÓN PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PUBLICA**

Como surge de los capítulos precedentes, es el GCBA y la Legislatura de la Ciudad los que está llevando a cabo la lesiones a nuestros derechos aquí denunciados.

### **V.3. LESIÓN ACTUAL.**

Tal como se detalló con anterioridad, la Ley N° 5.966 fue aprobada sin respetar el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes establecido en la Constitución de la ciudad impidiendo la participación ciudadana en la correspondiente audiencia pública.

Por estos motivos, la conducta del GCBA está produciendo una lesión actual a los derechos que se pretenden proteger con la interposición de la presente acción de amparo colectivo.

#### **V.4. ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD MANIFIESTAS**

La conducta del GCBA es ostensiblemente violatoria de la Constitución de la Ciudad tal como se ha detallado en el punto III.

#### **V.5. INEXISTENCIA DE OTRO MEDIO MÁS IDÓNEO**

Con respecto al carácter principal o subsidiario de la vía del amparo, el Tribunal Superior de Justicia ha dicho: *"... [L]a acción de amparo es una acción principal. Ni es subsidiaria, ni es heroica, ni es residual ni es de excepción, y sólo cede ante la existencia de un medio exclusivamente judicial, más idóneo, esto es, más expeditivo y rápido (conforme las Conclusiones de la comisión n° 3, en el XIX Congreso Nacional de Derecho Procesal en materia de amparo). Por vía del amparo se realiza tanto el fin preventivo como el inhibitorio propios de la función jurisdiccional, la cual, como está reconocido desde hace décadas en la doctrina y en el derecho comparado, no se agota en su dimensión represiva. (vg. mandato de injunção en Brasil, y, los llamados prohibitory injunction y mandatory injunction, en el modelo del common law)".*(Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, in re: "T.S. c/GCBA s/amparo", voto de la Dra. Alicia Ruiz, EXP 715/00, de fecha 26 de diciembre de 2000).

La celeridad de la protección de los bienes colectivos cuya defensa se pretende por medio de la interposición de la presente acción de amparo colectivo determina que la vía más idónea para la resolución de las peticiones de esta parte actora sea el proceso de amparo.

Cabe destacar que la Ley N° 5.966ya fue aprobada violando la Constitución de la ciudad y se encuentra plenamente vigente. Por tal motivo, **resulta posible esperar los plazos de trámite que implica un proceso ordinario con miras a obtener un debido resguardo de los derechos que se denuncian lesionados.** Dentro de las acciones judiciales que podrían interponerse, la aquí intentada es la *única* idónea por ser la única eficaz, teniendo en cuenta la finalidad perseguida, es decir, la obtención de una pronta tutela judicial efectiva de los concretos derechos que se alegan conculcados.

Para negar el acceso al amparo sería necesario que las acciones ordinarias ostentaran la misma eficacia, "la cual no se logra si la demora en los trámites pudiera hacer ilusoria o más gravosa la decisión que en definitiva se dicte, pues, ello importaría el cercenamiento de los derechos de defensa" (CNFed. Contencioso Administrativo, Sala I, "Metrogas S. A. c. Ente Nacional Regulador del Gas", sentencia del 22/11/96, LL 1997-F, 249, voto del Dr. Coviello). Lo que ocurre en el

presente caso, donde el paso del tiempo es una mayor laceración de los derechos y la posibilidad de nuevas lesiones.

**El serio gravamen, insusceptible de reparación ulterior, que causaría la remisión a las vías procesales ordinarias, justifica plenamente que la protección judicial solicitada se haga efectiva a través del rápido proceso previsto en el art. 14 de la CCABA.**

Cabe poner de resalto que la presente causa **no posee complejidad normativa ni fáctica.**

**En conclusión, la vía del amparo resulta ser la idónea para garantizar el derecho de acceso a la justicia en forma sencilla, rápida y oportuna.**

## **VI. PLANTEA CUESTIÓN FEDERAL**

Hallándose comprometida la inteligencia y alcance que corresponde asignarles a varias cláusulas de la Constitución local y nacional, instrumentos internacionales de derechos humanos en que se funda la pretensión invocada, para el remoto supuesto una resolución adversa, se destaca que en el contenido del escrito se ha planteado la cuestión federal y convencional (art. 14, ley 48).

## **VII. SOLICITA DICTADO DE MEDIDA CAUTELAR**

A los efectos de no tornar ilusoria la referida petición, y encontrándose plenamente reunidos los requisitos de admisibilidad, se requiere hasta que se resuelva la cuestión de fondo o se cumpla con lo ordenado en el art. 82 inciso 5 y art. 89 inciso 5 de la Constitución de la Ciudad, el **dictado de una MEDIDA CAUTELAR urgente** con el objeto de que ) A los efectos de no tornar ilusoria la referida petición, y encontrándose plenamente reunidos los requisitos de admisibilidad, se requiere hasta que se resuelva la cuestión de fondo, el **dictado de una MEDIDA CAUTELAR urgente** con el objeto de que se ordene la suspensión inmediata de los efectos de la Ley N° 5.966.

### **1) VEROSIMILITUD DEL DERECHO**

En razón a la brevedad, nos remitimos a lo desarrollado en el punto III.

## **2) PELIGRO EN LA DEMORA**

Como se ha afirmado, la Ley N° 5.966 ha sido aprobada y se encuentra vigente. El transcurso del tiempo implica una lesión constante al derecho a la participación ciudadana y al ejercicio de la democracia participativa.

A medida que transcurre el tiempo la violación a la participación ciudadana se hace más grave y notoria. La fuerza de los hechos va consolidando una decisión de política urbana y ambiental sin que haya existido la participación ciudadana obligatoria que establece la Constitución. Esto genera un daño irreparable para el derecho de los habitantes de la ciudad. Más aún cuando el GCBA ya se encuentra en condiciones para avanzar con el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 5.966 y de adecuar sus políticas ambientales a dicha ley.

## **3) NO FRUSTRACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO**

Si mediante el dictado de una medida cautelar no se afecta un servicio público, ni la acción estatal, ni el interés público, cabe proceder con amplitud de criterio en la procedencia de esa medida, pues resulta preferible el exceso en acordarla que la estrictez o parquedad en negarla, dado que existe en el caso menor perjuicio en otorgarla que en no hacerlo (conf. doctrina sentada por la C.N. Cont. Adm. Fed., Sala I, in re "Procacini c/ E.N.", del 28/4/98, entre otros).

El otorgamiento de la medida cautelar no se afecta la prestación de ningún servicio público ni la acción estatal de interés público.

La medida cautelar que se solicita no afectará la prestación del servicio público SUBTE ya que la actual concesión ha sido prorrogada hasta el año 2019.

En nuestro diseño constitucional, el interés público persigue en forma prioritaria garantizar el goce de los derechos fundamentales. Por ello puede ser calificado como un Estado de Derecho. En este sentido, una medida cautelar que persiga preservar el derecho a una democracia participativa y su efectivo goce a través de la participación de los habitantes en el procedimiento de doble lectura, no puede considerarse contraria a dicho interés.

En consecuencia, no existe interés público mayor en este caso que la protección de los derechos que por la presente se pretenden proteger. Incluso el reconocimiento de nuestros derechos es con el objeto de que un mayor debate en la Legislatura de la Ciudad tendrá como resultado una normativa más eficaz, adecuada y consensuada con la ciudadanía.

## **4) CONTRACAUTELA**

Se solicita que por la naturaleza de los derechos reclamados no se disponga contracautela. Para el caso que se entienda que resulta necesaria la imposición de la misma, se solicita se disponga la caución juratoria, considerando que la imposición de otro tipo de caución implicaría una innecesaria restricción a nuestro derecho de acceso a la justicia, en perjuicio de los elevados derechos colectivos reseñados en la presente demanda.

En este último supuesto, y **atento la urgencia que presenta el caso, dejamos a través de este acto prestada la caución juratoria.**

## **VIII. PRUEBA**

### **A) DOCUMENTAL**

Se ofrece como prueba la siguiente documental:

Se ofrece como prueba la siguiente documental:

**A.1.** Copia de documentación que acredita la personería jurídica de la **Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada (Cuit 30-71234486-1).**

**A.2.** Copia de documentación que acredita la personería jurídica de la **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (ARN) (Cuit 30-64463335-3).**

**A.3.** Copia de documentación que acredita la personería jurídica de la **Cooperativa de Provisión de Servicios para Recolectores El Ceibo Limitada (CUIT 30-70773415-5).**

**A.4.** Copia de documentación que acredita la personería jurídica de la **Cooperativa de Trabajo las Madreselvas Limitada (CUIT 30-71137476-7).**

**A.5.** Se individualiza en poder de la demandada Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires la siguiente documentación a efectos de que sea acompañada en su contestación de demanda en original o copia debidamente certificada: El **expediente N° 696-J-2018**, de autoría del señor Jefe de Gobierno referidos a la "Modificación de la Ley 1854 - Basura Cero", y el **Expediente N°1037-D-2018** de autoría del diputado Marcelo Depierro sobre "Modifícanse los Arts. 2 y otros de la Ley 1854 (Texto Consolidado Ley 5666) -Basura Cero.

## **X. PETITORIO**

Por lo expuesto solicitamos:

1. Se me tenga por presentado, juntamente con el patrocinio letrado invocado y por constituido el domicilio procesal.
2. Se tenga por presentada, en tiempo y forma, la presente acción de amparo colectivo.
3. Se la registre en el Registro de Amparos Colectivos.
4. Se tenga por presentada la prueba aportada y en caso de que lo considere necesario se produzca la ofrecida.
5. Se tenga por planteada la cuestión federal.
6. Se tenga por presentes las autorizaciones conferidas.
7. Se otorgue la Medida Cautelar peticionada.
8. Oportunamente se dicte sentencia haciendo lugar a la presente demanda en todo sus términos, con expresa imposición de costas a la contraria.

Proveer de conformidad.