



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

CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA I SECRETARÍA ÚNICA

JOLY, EDUARDO DANIEL Y OTROS CONTRA LEGISLATURA DE LA CABA Y OTROS SOBRE INCIDENTE DE
RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD - AMPARO - OTROS

Número: INC 5575/2019-3

CUIJ: INC J-01-00035897-1/2019-3

Actuación Nro: 1817226/2025

En la Ciudad de Buenos Aires.

VISTOS:

Estos autos para resolver el recurso de apelación interpuesto y fundado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires —en adelante LCB— (Actuación N° 961925/2024), cuyo traslado fue respondido por los integrantes del frente actor (v. Actuación N° 1013088/2024 y las adhesiones obrantes en las Actuaciones N° 1013159/2024, 1014074/2024, 1015004/2024, 1018553/2024, 1021827/2024, 1025639/2024, 1025681/2024, 1025755/2024, 1025828/2024, 1025859/2024, 1025894/2024, 1025919/2024, 1025975/2024, 1026016/2024, 1026070/2024 y 1040541/2024; así como la respuesta dada en la Actuación N° 1025293/2024), contra la sentencia que hizo lugar a la acción amparo (Actuación N° 912877/2024).

CONSIDERANDO:

I.a. El señor Eduardo Daniel Joly promovió el presente amparo colectivo contra la LCB, a fin de que se declarase la inconstitucionalidad del Código de la Edificación (Ley N° 6100), por considerarlo violatorio de los derechos a la participación ciudadana; al debido proceso; a la igualdad de oportunidades y de trato; a la no discriminación; a que los derechos fundamentales fueran reglamentados por una ley formal; y a la no regresividad (conculcada por un plexo que derogó derechos reconocidos por la Ley N° 962 sobre accesibilidad) —v. expediente digitalizado, fojas del expediente original 1/37).

Fundó su legitimación activa en su condición de afectado (dada su condición de persona con discapacidad certificada) y también de simple habitante, por tratarse este

pleito sobre una forma de discriminación. Invocó accionar en representación de la clase constituida por “[...] *la totalidad de las personas con discapacidad visual, motora y auditiva que habita[ban] la ciudad de Buenos Aires y que, con la vigencia del nuevo código de edificación [Ley N° 6100] ve[ían] violentados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la participación ciudadana, la accesibilidad, la autonomía, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, el esparcimiento, la vida digna y la igualdad de trato*”.

Precisó que la transgresión del debido proceso y del derecho de participación ciudadana residió en la irregularidad del procedimiento de doble lectura (que había “[...] *omitido pasos legales en los que el estado deb[ía] fundar en derecho sus decisiones [...]*”); y que vulneración de la discriminación era “[...] *la consecuencia de la arbitraria denegación de accesibilidad que les imp[edía] gozar de sus derechos en igualdad de condiciones con las demás personas*”.

Peticionó, cautelarmente, la suspensión de la vigencia del aludido Código hasta que se dictara sentencia definitiva y pidió que mantuviera vigencia la legislación precedente que fue derogada por aquel, mientras se completaba la participación ciudadana conforme los estándares del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o se dictara sentencia definitiva, lo que ocurriera primero.

Reclamó que, para el caso de que no se hiciera lugar a la inconstitucionalidad de todo aquel ordenamiento jurídico, se declarase la inconstitucionalidad de los artículos 5.1.1, 3.5.1.1.1 d, 3.5.1.1.1, 3.8.5.6 c, 3.8.1.1, 3.1.3.2 y 3.9.10.12 del Código de Edificación, con costas a la demandada.

Al explayarse sobre el colectivo afectado, sostuvo que “[...] *el Código de Edificación, como creación socio-cultural, política y jurídica, no p[odía] erigirse en una barrera que expuls[ara], provo[cara] aislamiento, segreg[ara] o dificult[ara] la integración de las personas con discapacidad*”.

Seguidamente, se refirió al proceso de sanción del aludido plexo jurídico. Explicó que el Ejecutivo había remitido un proyecto de reforma del Código de la Edificación que priorizaba la modernización, sin considerar el cambio de paradigma que constituyó la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) al reconocer la accesibilidad y la autonomía individual como conceptos basales de los derechos humanos del grupo protegido.

Luego, planteó que —en el proceso de sanción de la Ley— se admitió una “pseudo participación”. Narró que, ante la iniciativa del GCBA de modificar el citado plexo jurídico, en su rol de Presidente de la Fundación Rumbos, ponderó las reformas referidas a la accesibilidad física y comunicacional; y, conjuntamente con la Asociación REDI y un arquitecto especializado en Hábitat Gerontológico, elaboró las “Observaciones y Sugerencias” a los cuatro (4) borradores que se hicieron sobre el Nuevo Código de Edificación, documento que fue enviado al Gobierno.

Declaró que el citado grupo de trabajo formuló diversos reclamos en numerosas reuniones de la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura y, ante la falta de respuestas, exigió la conformación de una Mesa de Trabajo sobre accesibilidad integrada por legisladores, profesionales especialistas en la materia y representantes de organizaciones protectorias de las personas con discapacidad. Explicitó haber elaborado un “Documento de Consenso” junto a otras personas e instituciones, que fue presentado en la Audiencia Pública y, después de sancionada la Ley, al Jefe de Gobierno de la Ciudad. Asentó que, en aquellos encuentros, se reclamó a los Legisladores la inconstitucionalidad del mentado proyecto, con base en que esa normativa vulneraba el principio de no regresividad al derogar los derechos reconocido en la Ley N° 962 y atentar contra la Ley nacional Antidiscriminatoria.

Brindó diversos ejemplos de transgresiones a la accesibilidad, a saber: retroceso en elementos como circulaciones verticales (escaleras, umbrales, desniveles en general, ascensores y medios alternativos de elevación) y sanitarios (sin los cuales era imposible una permanencia prolongada); problemas de accesibilidad en locales de concurrencia de público; reducción de las dimensiones mínimas de las vivienda, tornándolas inaccesibles; ausencia de especificaciones técnicas de accesibilidad sobre las circulaciones peatonales (veredas y vados). Expuso que la Comisión en cuestión se limitó a registrar sus observaciones; pero no se comprometió a dar una respuesta a su respecto, transformando el pretendido diálogo democrático en un discurso unidireccional (una mera expresión de ideas), transgrediendo el artículo 4.3. de la CDPD.

Después, alegó la violación de la participación ciudadana con motivo de irregularidades en el procedimiento de doble lectura. Destacó que, antes de la segunda lectura, debía producirse la audiencia pública reglamentada por la Ley N° 6, cuyo artículo 2°, si bien previó que las opiniones eran consultivas y no vinculantes, impuso a la

autoridad responsable que —al finalizar ese acto— debía explicitar de qué modo había tenido en cuenta las opiniones de los participantes y las razones para desestimarlas (artículo 57 bis). Enfatizó que la Legislatura ignoró la disposición legal y el derecho de participación ciudadana en cuestiones ambientales y de las personas con discapacidad con las que el Estado debía mantener consultas estrechas conforme la CDPD. Advirtió que esa omisión, por un lado, provocó la presentación de una nota pidiendo explicaciones y copia íntegra de las actuaciones (presentación que no obtuvo respuesta); y, por el otro, fue puesta en evidencia en el despacho de la minoría.

Posteriormente, agregó que “[1]a participación ciudadana deb[ía] ser real y eficaz y no cumpl[ían] esos requisitos los montajes de espacios que, aunque se llam[asen] de participación, limita[ban] el concepto a la expresión de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y omit[ían] manifestar los fundamentos por los que desestima[ban] los aportes formulados durante el proceso”. También, destacó que conformaba su pretensión el restablecimiento del “[...] derecho que ha[bía] sido conculcado, para lo que e[ra] imprescindible fijar el contenido mínimo del mismo en sede judicial atendiendo a los estándares internacionales fijados por los organismos a los cuales nuestro estado ha[bía] atribuido funciones de interpretación que deb[ían] servir como guía a nuestros tribunales”. Memoró que aquel ámbito de intercambio de opiniones era “[...] la dimensión colectiva del derecho subjetivo público a ser oído que t[enía] el interesado antes de que se res[olviera] una situación que afecta[ba] a su derecho”. Explicó que la participación debía ser sustantiva y que “[...] la formalidad de un espacio de expresión sobre el tema a decidir deb[ía] completarse con la motivación de la autoridad convocante que tenía derecho para decidir”.

Después, señaló que la accesibilidad era fundamental en la vida de las personas con discapacidad ya que su insatisfacción —históricamente— había conducido al aislamiento, al encierro y a la privación de derechos conexos a ella. Puntualizó que el Código de la Edificación aprobado adicionó barreras a las ya existentes y ello importaba un acto de discriminación para el colectivo que representaba. Puso de resalto que “[...] la accesibilidad además de ser un derecho cumpl[ía] la función de precondition de otros derechos interdependientes”; y, por eso, “[...] su denegación produc[ía] segregación”. Planteó que la participación plena y efectiva constituía un insumo obligatorio a la hora de motivar las decisiones públicas y que era un derecho exigible judicialmente.

Más adelante, se explayó sobre la igualdad de oportunidades y de trato; así como respecto del derecho a no ser discriminado. En ese marco, adujo que “[l]a *falta de accesibilidad al entorno físico que e[ra] uno de los puntos centrales de esta acción, desemboca[ba] en una discriminación al tener por efecto impedir o dificultar que las personas con discapacidad pu[dieran] gozar de sus derechos en igualdad de condiciones con las demás*”. Acotó que la observancia de aquella condición era necesaria para que la personas con discapacidad pudieran vivir de modo independiente y disfrutar plenamente en todos los aspectos de la vida, para así lograr la igualdad de condiciones con los demás respecto del entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

A continuación, el actor desarrolló puntualmente las razones por las cuales, a su entender, los artículos 5.1.1; 3.5.1.1.1 d; 3.5.1.1.1; 3.8.5.6 c; 3.8.1.1; 3.1.3.2; y 3.9.10.12 del Código de Edificación eran inconstitucionales; ofreció prueba; y, cautelarmente, pidió que se suspendiera la vigencia de los indicados artículos hasta que recayera sentencia definitiva pasada en autoridad de cosa juzgada, ya que esa era la única forma de asegurar el resultado útil de la sentencia y los requisitos para su admisión se hallaban satisfechos. Preciso que, por intermedio de esa tutela inicial, se buscaba proteger los derechos humanos de la clase que representaba y evitar que las autoridades continuaran autorizando obras que se ajustaran a la legislación impugnada.

b. Mediante la actuación N° 13388337/2019, la magistrada de grado reconoció carácter colectivo al presente caso y ordenó darle difusión.

Después, la *a quo* declaró su competencia con citación fiscal y corrió traslado de la acción a la Legislatura por el término de diez (10) días, solicitando que adjuntara las constancias administrativas pertinentes.

Más adelante, en la actuación N° 13485559/2019, la jueza reclamó a la demandada la remisión del expediente de las Audiencias Públicas realizadas los días 5 y 6 de noviembre de 2018, referidas a la Ley N° 6100, lo que fue cumplido por la obligada.

c. Posteriormente, se presentó la LCB y contestó demanda (fs. 245/267, numeración del expediente original en papel). Tras la negativa de rigor, planteó la

incompetencia del Juzgado interviniente, en el entendimiento de que los reclamos del actor involucraban la declaración de inconstitucionalidad *in totum* de la mencionada Ley N° 6100; y, en consecuencia, debían ser debatidos a través de una acción directa de inconstitucionalidad regida por el artículo 113, inciso 2, de la CCABA, de trámite ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (TSJ).

Luego, cuestionó la legitimación activa del demandante. Señaló que, al pedir la expulsión de la citada norma del mundo jurídico, el actor omitió adjuntar el estatuto constitutivo de la Asociación Civil amparista y no acreditó ser portador de un derecho subjetivo o interés legítimo que lo habilitara a iniciar este pleito, ya que se había limitado a enunciar genéricamente fallas del Código en cuestión, en su conjunto, sin detallar puntual y concretamente el perjuicio que le ocasionaba.

A posteriori, manifestó que el amparo no era la vía idónea para tratar el debate propuesto por la contraria. Advirtió que existía otro medio más adecuado que era la acción prevista en el artículo 113 de la CCABA y en la Ley N° 492. Agregó que el accionante no justificó la existencia de una situación de urgencia objetiva; que no pudo destruir la presunción constitucional de los cauces judiciales regulares; y tampoco demostró la configuración de un daño irreparable si se debatiera la pretensión por los carriles procesales comunes.

Asimismo, adujo la inexistencia de causa o controversia con motivo de la ausencia de legitimación del demandante. Destacó que “[l]a *disconformidad demostrada con la sanción de una ley en su conjunto, como e[ra] el Código de Edificación, no dem[ostraba], por sí sólo, los perjuicios que denuncia[ba] el Señor JOLY*” (sic.).

Seguidamente, se explayó sobre la improcedencia sustancial del planteo de la parte actora. En ese marco, la accionada rechazó los argumentos del señor Joly referidos a la conculcación de los derechos y garantías constitucionales por ausencia de fundamentación jurídica y por basarse en una interpretación inexacta de aquel plexo normativo.

Enfatizó que, “[e]n la sanción del nuevo Código de edificación[,] se cumplimentó con lo normado en los artículos 89 y 90 de la CCABA, [...] que fue convocada una audiencia pública para el día 5 de noviembre de 2018 en donde se inscribieron cinco expositores y doscientos ochenta y cuatro oradores, razón por la cual, a los efectos de garantizar el mejor funcionamiento de la misma, se dividió en dos días

la cantidad de oradores, desarrollándose la misma durante los días 5 y 6 de noviembre de 2018". Resaltó que las objeciones realizadas por el actor dieron lugar a diversas modificaciones; que se realizaron tres (3) reuniones participativas con quien revestía como Presidente de la Comisión de Planeamiento Urbano; y que se conformó una mesa de trabajo con expertos en "accesibilidad" (integrada por legisladores, representantes de múltiples asociaciones y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad), donde se abordaron temas generales, de reforma y ampliación, sobre baños, ascensores, escuelas, entre otros.

Destacó que su parte garantizó la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad en el diagnóstico, deliberación y decisión del Código de la edificación, habiendo incorporado muchos de los aportes brindados por quienes asistieron al debate en el proyecto definitivo de aquel ordenamiento. Alegó que la intervención ciudadana fue amplia y generosa en las consultas y en los intercambios de opiniones anteriores a la sanción de la Ley N° 6100. Consideró que la disconformidad del demandante con este nuevo Código residía en que los Legisladores no tomaron en cuenta sus objeciones que, al decir del demandado, carecían de sustentabilidad técnica. Añadió que no podía olvidarse que "[...] *las instancias participativas t[enían] un carácter meramente consultivo y no vinculante*". Aseguró que el Código de Edificación no era producto del capricho del Estado Local, sino que se había asumido la necesidad de "[...] *planificar y ejecutar políticas y programas sociales respetuosos de los estándares de protección de los derechos económicos, sociales y culturales y su consecuente política social y, una de dichas políticas e[ra] agiornar el planeamiento urbano con la sanción del nuevo Código de Edificación y así poder dar cumplimiento con el artículo 31 de la CCABA que garantiza[ba] el derecho a la vivienda, como una verdadera solución de fondo y no un paliativo momentáneo*".

Abogó para que el pedido de inconstitucionalidad no prosperara, pues —a su criterio— no contenía un desarrollo argumental sólido y carecía de fundamentos que habilitaran su atención, recordando que la declaración de inconstitucionalidad constituía la *ultima ratio* del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, requería que se demostrase cabalmente su contradicción con la Ley Suprema y el gravamen que producía en el caso concreto.

Finalmente, ofreció prueba y se opuso a la pericial pedida por la contraria.

d. En la Actuación N° 13556128/2019, la magistrada de la instancia anterior tuvo por presentados, por parte y por interpuestas las adhesiones de todos aquellos que habían tomado intervención en estos actuados con motivo de la difusión dada a esta controversia.

Más adelante, se sumó el Ministerio Público de la Defensa ante la primera instancia y aportó una pericia arquitectónica (fs. 471/490 vuelta del expediente original digitalizado).

Además, en la Actuación N° 13577509/2019, la jueza de grado continuó admitiendo la participación de diversos actores y corriendo traslado de las solicitudes de quienes pidieron intervenir como *amicus curiae*.

Cabe mencionar las diversas organizaciones y personas que adhirieron a la demanda descripta precedentemente, a saber: Pedro Irene Avalos; Natalia Margarita Riveros; Isabel Ferreira; Cecilia Victoria García Rizzo; Juan Carlos Volnovich; María Mercedes Monjaime y Aguiar; María Zelmira Rodríguez Romero; Claudio Morgado; Manuel Antonio Ludueria; Víctor Bernardo Penschaszadeh; Anabella Celeste Marrapodi; Eduardo Schumunis; Alfredo Grande; Daniel Caserta; Fabiana Laura Martínez; Antonio Rubén Campos; Antonio Elio Brailobsky; Marta Jacqueline Martínez; Fernando Pablo Vilardo; Luis Fernando Zamora; Miriam Bregman; Fundación Acceso Ya; Asociación Distrofia Muscular; Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos; Elena Garos (en su calidad de coordinadora del Programa Atención a Estudiantes con Discapacidad Motora de la Facultad de Ciencias Sociales); María Pía Venturiello y Carolina Ferrante (Investigadoras del CONICET, especialistas en problemáticas de discapacidad); Esclerosis Múltiple Argentina Asociación Civil (EMA); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Iriaki Alvarez (representante de la primera minoría del Consejo del Plan Urbano Ambiental —COPUA—); María Rosa Olano, Carlos Alberto Wilkinson y María Isabel D'Amico (miembros del Movimiento Comunero); Asociación Civil del Observatorio del Derecho a la Ciudad; Héctor Rubén Larsen (representante de la Comuna N° 3); Silvia Haydee Cornejo y Alcira Elena Ferreres (por la Comuna N° 4); Claudio Daniel Velaz y Osvaldo Jorge Cordo (de la Comuna N° 10); Rubén Darío Kavanagh (integrante de la Comuna N° 6); Gerardo Carlos Yunis y Osvaldo Héctor Rodríguez (por la Comuna N° 15).

En calidad de *amicus curiae*, se presentaron: María Isolina Davone; legisladores Javier Andrade, Mariano Recalde, Carlos Alfonso Tomada, María Andrea Conde, Paula Andrea Penacca, Leandro Torre Santoro, Victoria Montenegro y Lorena Iris Pokoik García; el apoderado de la Asociación para Espina Bífida e Hidrocefalia (APEBI) —señor Ángel Amadeo Torres—; el presidente de REDI (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad) —señor Marcelo Betti—; Incluíme Asociación Civil; Mariano Gustavo Rey y Cintia Mónaco (por la Coordinación Argentina por los DDHH).

e. Luego, el accionante contestó el traslado vinculado a las defensas de incompetencia y de falta de legitimación formuladas por la demandada; y, seguidamente, la jueza de grado resolvió “[r]echazar la incompetencia planteada respecto de la pretensión principal [y] hacer lugar en forma parcial al planteo formulado por la demandada y, en consecuencia, declarar la incompetencia de este tribunal para entender respecto de la pretensión subsidiaria” (v. Actuación N° 13994276/2019 de los autos principales).

Para así fallar, consideró que la presente controversia contenía dos objetos: uno principal (consistente en la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 6100 con sustento en la vulneración del principio de no regresividad; y de los derechos de participación ciudadana, al debido proceso administrativo, a la igualdad de trato y de no discriminación); y otro subsidiario (en cuyo marco, se peticionó la inconstitucionalidad de los artículos 3.5.1.1.; 3.5.1.1.1.d; 3.5.1.1.1; 3.8.5.6.c; 3.8.1.1; 3.1.3.2; y 3.9.10.12 por violar el carácter irreversible de los derechos humanos y contradecir las normas internacionales en la materia). A partir de esa distinción, la *a quo* sostuvo que tales pretensiones debían analizarse por separado ya que la suerte de una no condicionaba la de la otra.

Así, respecto de la primera (“[...] referida a la violación del derecho a ser oído en el trámite previsto a tal efecto en el sistema constitucional de doble lectura”), expuso que “[...] a simple vista se aprecia[ba] la afectación de derechos concretos, [y] la existencia de causa o controversia, atento que el Sr. Joly [...] intervino en las audiencias públicas realizadas en la Legislatura y en varias de las instancias de participación que se convocaron con motivo del Código de Edificación, formulando propuestas y modificaciones que, según indic[ó], en algunos casos no fueron tomadas en cuenta ni

respondidas por la autoridad”. Sobre ese argumento, desestimó el planteo de incompetencia formulado por la demandada referido a la pretensión principal, en el entendimiento de que no se observaban cumplidos los recaudos previstos en la Ley N° 402.

Con relación a la segunda (inconstitucionalidad de los artículos puntuales — mencionados anteriormente— por contradecir la normativa de rango superior), señaló que “[...] *sí se enc[ontraban] reunidos los extremos previstos para la Acción de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires*”, circunstancia que obligaba a admitir el planteo de incompetencia incoado por la LCB, respecto de este objeto de la acción.

El rechazo parcial de la defensa de incompetencia fue apelado por la Legislatura a fs. 874/878 vta. (numeración del expediente en papel). A su vez, el actor impugnó, por medio del recurso de inconstitucionalidad, la sentencia de grado en la parte en que declaró la incompetencia del Juzgado de grado para el tratamiento de la pretensión subsidiaria.

Mediante la Actuación N° 14059299/2019, la *a quo* —por un lado— desestimó la apelación de la accionada con sustento en el artículo 19 de la Ley N° 2145; y, por el otro, tras su sustanciación, concedió el recurso de inconstitucionalidad presentado por el accionante (Actuación N° 14505109/2020).

f. A esta altura del relato, es necesario mencionar —en primer lugar—que, frente al rechazo señalado, la demandada interpuso el incidente de queja N° 5575/2019-1, que no fue admitido por esta Alzada (v. Actuación N° 14670624/2020). Este hecho motivó la interposición del recurso de inconstitucionalidad que fue asimismo desestimado mediante la Actuación N° 15806433/2020; y, luego, dio origen a la queja deducida ante el Tribunal Superior de Justicia local (TSJ) N° 18332/2019-2 que también fue rechazada (Actuación N° 585743/2022). Además, debe asentarse que —a través de la Actuación N° 2959476/2022— el TSJ declaró mal concedido el recurso de inconstitucionalidad incoado por el actor.

En segundo término, es dable evocar que el Juzgado de primera instancia (el 25 de agosto de 2021) hizo saber a las partes que el incidente que nos ocupa (N° 5575/2019-3) quedaba radicado en esa instancia para que los contendientes pudieran

efectuar las peticiones que entendieran adecuadas, en virtud de la intervención del TSJ y para evitar dilaciones en el trámite de la causa.

g. A continuación, corresponde recordar que el accionante denunció la sanción de la Ley N° 6438 (modificatoria de la Ley N° 6100) como hecho nuevo y amplió demanda; ello, en el entendimiento de que el contenido de aquel ordenamiento y el procedimiento seguido para su sanción, tenían impacto en la demanda original.

En esta presentación, el señor Joly reclamó la inconstitucionalidad de la nueva Ley invocando la afectación de sus derechos de participación ciudadana; al debido proceso (abarcador del derecho a ser oído y recibir una respuesta fundada en Derecho); a la igualdad de trato y a la no discriminación (configurado por la denegación de accesibilidad que emanaba de distintas normas de ese plexo y que impedía el goce y ejercicio de los derechos a la vivienda, a la educación, a la salud, a la autonomía, al trabajo, al esparcimiento y a la vida digna, en igualdad de condiciones con las demás personas). Asimismo, alegó un ataque al principio de no regresividad y a la garantía que resguardaba que los derechos fundamentales fueran reglamentados por una ley.

En subsidio, peticionó la inconstitucionalidad de los artículos 3.5.2.2.2I; 3.8.3.2.3.3; 3.8.9.1 a1; y 4.8.2.5.

En apretada síntesis, expuso que el proceso de sanción de la Ley N° 6438 padecía de las mismas irregularidades que su predecesora (que desnaturalizaban el derecho de participación ciudadana) y que las modificaciones efectuadas no resultaban sustanciales respecto de la situación preexistente, en tanto brindaban una accesibilidad muy restringida al no ponderar la diversidad de necesidades y de lugares de uso.

Frente a esta nueva crítica, la accionada —el 10 de septiembre de 2021— planteó, otra vez, la incompetencia del Tribunal de grado y la falta de legitimación de la parte actora (Actuación N° 1661965/2021). Peticionó que se rechazaran las pretensiones de la contraria, con base en argumentos análogos a los expuestos respecto del objeto inicial de este caso.

Tras la intervención del Ministerio Público y la sustanciación de las defensas esgrimidas por la Legislatura, la *a quo* decidió admitir el hecho nuevo y la ampliación de la demanda reclamada por el accionante; rechazó la defensa de incompetencia formulada

por la demandada respecto de la pretensión principal y declaró su incompetencia para entender sobre la pretensión subsidiaria (Actuación N° 1424292/2022).

Contra esta decisión, por un lado, la Legislatura dedujo apelación que fue rechazada con fundamento en el artículo 19 de la Ley N° 2145 (Actuación N° 1481320/2022). Por el otro, el accionante interpuso recurso de inconstitucionalidad respecto de la admisión de la defensa de incompetencia referida al objeto esgrimido en subsidio (Actuaciones N° 1515789/2022; 1530704/2022 y 1530828/2022); pero, después, este fue desistido a través de la Actuación N° 3199154/2022.

h. El 23 de febrero de 2023, se abrió la causa a prueba (Actuación N° 295143/2023); y, tras su producción, la magistrada dio intervención al Observatorio de Discapacidad del Consejo de la Magistratura de la Ciudad (en los términos del artículo 4° del reglamento de dicha Unidad; v. Anexo 1 de la Resolución de Presidencia CMCABA N° 38/2023 y Actuación N° 2110311/2023); informe que consta en la Actuación N° 18716174/2023).

Tras haber dado traslado de aquel, dictaminaron el Ministerio Público Tutelar y Fiscal ante la instancia de grado (dictámenes N° DI-10748/2023ATCAyT3 y N° 255/2023, respectivamente).

i. Posteriormente, de acuerdo a cómo había quedado definida la pretensión de autos, la jueza de primer grado dictó sentencia haciendo lugar al amparo y declarando la nulidad de las Leyes N° 6100 y 6438, conforme las razones establecidas en el considerando doce (12) de ese resolutorio. En ese punto, observó que “[...] *el proceso legislativo llevado adelante para la sanción de la Ley 6100 y su modificatoria 6438, no se ha[bía] realizado en cumplimiento cabal de los requisitos previstos para el supuesto de doble lectura establecido en el art. 89 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, tanto en lo formal como en lo sustancial, es decir, cumpliendo con el propósito por el cual el Constituyente estableció el requisito de la Audiencia Pública*” (Actuación N° 912877/2024). Ello, debido a que la autoridad responsable no había explicitado “[...] *en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancion[aba], de qué manera ha[bía] tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales se las desestima[ba]*” (conforme lo impuesto en el artículo 2° de la Ley N° 6),

hecho que podía ser “[...] *causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial*” (de acuerdo con el artículo 4° de ese mismo cuerpo legal).

Precisó que aquella exigencia normativa era clara al establecer que la participación en la audiencia pública no se limitaba a la exposición de objeciones e impugnaciones; ya que estas debían ser consideradas por la autoridad convocante quien al emitir el acto debía “[...] *explicitar qué aportes ha[bía] tomado y cuáles no, expresando las razones de su rechazo [...], c) circunstancia que, claramente aquí no ha[bía] ocurrido ni se ha[bía] intentado al menos*”.

A continuación, consideró que una postura diferente importaba vaciar de contenido el instituto de la audiencia pública siendo que, en el marco de las leyes de autos, aquel constituía un recaudo constitucional y su vulneración importaba un incumplimiento de las normas nacionales y supranacionales vinculadas “[...] *a la plena participación del colectivo de personas con diversidad funcional en el diseño del Código de Planeamiento Urbano, que les afecta[ba] especialmente en múltiples aspectos de su plan de vida*”.

j. La Legislatura apeló la sentencia descripta precedentemente mediante la Actuación N° 961925/2024.

En términos concisos, cuestionó la ausencia de caso; la falta de idoneidad de la vía procesal elegida por el accionante; y la violación del principio de división de poderes. También planteó que el decisorio impugnado no era una derivación lógica del derecho vigente y tampoco de los hechos de la causa. En este marco, reiteró que la pretensión de autos debió tramitar a través de una acción declarativa de inconstitucionalidad; que el fallo de fondo se había adoptado en el marco de un incidente; que la anulación de las leyes constituía un exceso judicial; que se había violado el principio de congruencia y que se había realizado una interpretación arbitraria de la prueba. Asimismo, atacó el resolutorio de primer grado por considerar que generaba gravedad institucional y, finalmente, se quejó de la imposición de las costas.

Sustanciado el recurso, la causa fue recibida en esta instancia, donde se dio vista al Ministerio Público Tutelar y Fiscal (ver dictámenes N° DI-6025/2024-ATCCAyT2 —Actuación N° 1152525/2024— y N° 876/2024 —Actuación N° 1519370/2024—, respectivamente, a cuyos términos es dable remitir en honor a la brevedad).

Devuelto el expediente, fue elevado al acuerdo.

II. Ante todo, cabe recordar que los jueces no están obligados a pronunciarse sobre todos los argumentos esgrimidos por las partes, ni a hacer referencia a la totalidad de las pruebas producidas, bastando que valoren solo las que sean conducentes para la correcta composición del litigio (artículo 312 del CCAyT y doctrina de la CSJN, *in re* “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa ‘Landa Leonicio y otros c/ Fábrica Argentina de Engranajes S.A c/ YPF’”, sentencia del 9 de noviembre de 1973, *Fallos*, 287:230; “Girondo Alberto Eduardo c/ Estado Nacional – Museo Nacional de Bellas Artes– s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 2 de marzo de 2011, *Fallos*, 334:62, entre otros).

III. A continuación, es necesario aclarar que el objeto de este pleito ha quedado delimitado al planteo de inconstitucionalidad de las Leyes N° 6100 y su modificatoria N° 6438, con motivo de la eventual vulneración del derecho de participación ciudadana ante el incumplimiento cabal del trámite previsto en la Ley N° 6 sobre Audiencias Públicas; hecho que, al decir de la parte actora, producía una transgresión de los derechos a la igualdad de trato y de no discriminación.

Así pues, se coincide con el dictamen fiscal N° 876/2024, en cuanto señala que las decisiones judiciales referidas a la incompetencia parcial del Juzgado de grado han quedado firmes en virtud del trámite y destino que involucró a los recursos presentados al respecto por las partes; y, en consecuencia, los agravios relacionados con tales cuestiones deben ser desestimadas sin más trámite.

IV. Seguidamente, corresponde adentrarse al tratamiento de los agravios referidos a la procedencia formal de esta acción.

a. Ausencia de caso

a.1. La Legislatura consideró que no existía en autos una controversia pues, a su entender, las leyes objeto de autos fueron dictadas en un todo conforme con los

principios constitucionales de organización representativa y republicana. Señaló que, por ese motivo, la sentencia era nula y debía ser dejada sin efecto.

A continuación, manifestó que la exigencia de caso era un requisito imprescindible para la intervención judicial y que la ampliación de la legitimación —derivada de la reforma constitucional del año 1994— no había modificado aquella exigencia, razón por la cual quienes intervinieran en el pleito debían demostrar que su reclamo tenía suficiente concreción e inmediatez y que no se trataba de obtener una declaración general y directa de inconstitucionalidad de normas o actos de otros Poderes. Aseguró no hubo violación alguna a la participación, ni al derecho a ser oído; tampoco a la igualdad de oportunidades ni discriminación; menos aún, regresividad en materia de derechos humanos.

Luego, cuestionó que la jueza no hubiera explicado por qué se apartó del dictamen fiscal, máxime cuando su intervención era una exigencia prevista en el artículo 17 de la Ley N° 2145 dado que, en la especie, se reclamaba la inconstitucionalidad del Código de la Edificación (CE).

Observó que, dentro del frente actor, había legisladores de la Ciudad (en funciones o que habían ostentado el cargo al momento de interponer la demanda) y recordó que —conforme la jurisprudencia— aquellos no tenían legitimación para intentar derribar judicialmente un debate que perdieron en sede legislativa.

Posteriormente, alegó que el control de constitucionalidad del proceso de formación y sanción de las leyes resultaba admisible solamente en el marco de un “caso, causa o controversia judicial”, siempre y cuando se demostrara fehacientemente la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionaban la creación de la ley. Asentó que el fallo impugnado había omitido sopesar los presupuestos del sistema de control de constitucionalidad; y había decidido la pretensión sin tener competencia para ello y sin haberse acreditado ningún tipo de afectación a los derechos invocados por el demandante, hecho que conducía a revocar el decisorio de grado.

a.2. En términos sucintos, este agravio se fundó en la falta de legitimación de la parte actora debido a la inexistencia de una afectación concreta a sus derechos, en el entendimiento de que las leyes cuya inconstitucionalidad solicitó fueron sancionadas conforme a derecho.

Para comenzar, vale recordar que la legitimación para obrar, o *legitimatio ad causam*, es la cualidad que tiene una persona para reclamar ante otra por una pretensión en el proceso judicial (Falcón, Enrique M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación anotado, concordado y comentado*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, T. III, pág. 347).

En efecto, de acuerdo a la doctrina sostenida en forma constante por la Corte, la existencia de un "caso" o "causa" presupone el carácter de "parte", es decir, que quien reclama, se beneficie o perjudique con la resolución a dictarse en el marco del proceso. En este orden de ideas, dicho Tribunal ha señalado que "[...] *al decidir sobre la legitimación resulta necesario determinar si hay un nexo lógico entre el status afirmado [por el litigante] y el reclamo que se procura satisfacer*", de manera que este "[...] *resulta esencial para garantizar que [aquel] sea una parte propia y apropiada que puede invocar el poder judicial federal*" (CSJN, "Gómez Diez Ricardo y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Proceso de Conocimiento", G. 405. XXXIII. REX, sentencia del 31 de marzo de 1999, *Fallos*, 322:528, considerando 9°).

De esta forma, para ser considerado como parte en el proceso, quien ocurre por ante la jurisdicción debe demostrar la existencia de un "interés especial", esto es, que los agravios alegados la afecten de forma "suficientemente directa" o "sustancial" y tengan suficiente "concreción e inmediatez" para poder procurar dicho proceso, a la luz de las pautas establecidas por la reforma constitucional de 1994, en el artículo 43 de la Constitución Nacional (CSJN, "Publicar SA c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ Acción Declarativa", P.251.XLVIII.OR., sentencia del 24 de septiembre de 2019, *Fallos*, 342:1549; "Roquel, Héctor Alberto c/ Santa Cruz, Provincia de - Estado Nacional s/ Acción de Amparo", R. 859. XLVIII. ORI, sentencia del 10 de diciembre de 2013, *Fallos*, 336:2356; entre muchos otros, vgr. *Fallos*, 306:1125; 307:1379; 308:2147; 310:606; por mencionar solo algunos).

Ahora bien, en el ámbito local —siguiendo los lineamientos expuestos en los párrafos anteriores— existe "causa contencioso administrativa" cuando el actor sea titular de un interés jurídico tutelado por el ordenamiento normativo —artículo 6° del CCAyT— y, a su vez, dicho interés se vea afectado —daño cierto, actual o futuro— por una acción u omisión imputable a una autoridad administrativa —tal como estas son definidas en los

artículos 1° y 2° del CCAyT— de manera que, a través de la acción intentada, se pretenda prevenir, cesar o reparar los efectos lesivos que se invocan.

a.3. Sin embargo, el artículo 6° del CCAyT no establece cuál es el alcance que cabe asignar a los términos “derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico”, es decir, no define qué clase de intereses deben reputarse protegidos por el ordenamiento jurídico.

A fin de determinar el alcance de esa clase de intereses, cabe recordar que — conforme el artículo 43 de la Constitución Nacional— “[t]oda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo contra 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 esta Constitución, un tratado o una ley [...] Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de organización [...]”.

En sentido aún más amplio, el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad establece que “[t]oda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo [...] Están legitimados para interponerla 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 e 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”.

Conforme las normas transcriptas, se puede afirmar que, dentro de los intereses jurídicos tutelados mencionados en el artículo 6° del CCAyT —que habilitan a su titular a ocurrir por ante los tribunales judiciales de este fuero en caso de su eventual afectación— se encuentran, por un lado, los derechos subjetivos y, por el otro, los derechos de incidencia colectiva.

No es posible soslayar que la Constitución Nacional (artículo 43) distingue claramente entre: a) la defensa jurisdiccional de un interés propio, individual y directo; y b) la defensa jurisdiccional de los denominados intereses de incidencia colectiva.

El primer párrafo del citado artículo contempla entonces el amparo tradicional que puede ser interpuesto por toda persona que vea lesionados, restringidos, alterados o amenazados, por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo o arbitrario, derechos o garantías. En el segundo párrafo, en cambio, hallan expresa recepción los intereses colectivos, y aquí aparece la diferencia con el párrafo primero que presupone el daño a un derecho subjetivo clásico (esta Sala, *in re* “Fundación Mujeres en Igualdad c/ GCBA s/ Amparo”, Expediente N° 9421).

a.4. Por su parte, la Corte Suprema ha distinguido entre: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos; y c) derechos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos (CSJN, “Halabi, Ernesto c/ PEN – ley 25.873 – dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, H.270.XLII.REX, sentencia del 24 de febrero de 2009, *Fallos*, 332:111; “Cavalieri Jorge y otro c/ Swiss Medical SA s/amparo”, C.36.XLVI.REX, sentencia del 26 junio de 2012, *Fallos*, 335:1080; “Padec c. Swiss Medical S.A. s/nulidad de cláusulas contractuales”, P.361.XLIII.REX, sentencia del 21 de agosto de 2013, *Fallos*, 336:1236). En cada uno de ellos, el concepto de caso judicial tiene un contenido y contorno diferente.

Así, en la primera hipótesis (derechos individuales), la regla es que ellos son ejercidos por su titular; y, en la segunda (derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos), su ejercicio corresponde al Defensor del Pueblo, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado (en el ámbito local, cualquier habitante conforme el artículo 14, CCABA). Pero la pretensión ha de tener por objeto, necesariamente, la tutela de un bien colectivo, diferente de la protección de bienes individuales (patrimoniales o no patrimoniales abarcados por el grupo anterior).

Finalmente, en el tercer supuesto (derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos), el estándar es que los derechos individuales afectados sean divisibles, lesionados por un hecho único o complejo que afecte a una pluralidad relevante de sujetos y que la pretensión quede concentrada en los elementos

homogéneos del grupo afectado y no en el daño diferenciado que cada sujeto sufre en su esfera individual.

En particular, se ha sostenido que cuando se pretende la protección de derechos de incidencia colectiva referida a derechos individuales homogéneos, deben concurrir varios elementos.

El primero es la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales.

El segundo elemento consiste en que la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar, como ocurre en los casos en que hay hechos que dañan a dos o más personas y que pueden motivar acciones de la primera categoría. De tal manera, 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.

El tercer elemento está dado por la constatación de una clara afectación del acceso a la justicia, en uno de sus aspectos, vinculado a las denominadas acciones de clase, cual es la existencia de un interés individual que, considerado aisladamente, no justifica la promoción de una demanda. En efecto, se trata de un grupo de personas para las cuales la defensa aislada de sus derechos no es eficaz, debido a que la medida de la lesión, individualmente considerada, es menos relevante que el costo de litigar por sí mismo.

Pues bien, más allá de la opinión a la que pueda arribarse sobre la construcción dogmática realizada por la Corte entre derechos individuales, colectivos e intereses individuales homogéneos, lo cierto es que para definir la legitimación resulta esencial y básico determinar qué derechos que se encuentran en juego.

a.5. Antes de continuar, a todo evento, cabe aclarar que —en el marco de la materia analizada y sin perjuicio de los argumentos plasmados por el actor en su demanda— esta Alzada no se encuentra limitada por aquellos dado que “[d]ilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal de los actores constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto [...]” (CSJN, “Abarca, Walter José y otros c/ Estado Nacional – Ministerio Energía y Minería y otro s/

Amparo ley 16.986”, FLP 001319/2016/CS001, sentencia del 6 de septiembre de 2016, Fallos: 339:1223).

a.6. Sentado lo anterior, debe observarse que el accionante dedujo el presente amparo colectivo invocando su calidad de afectado y de habitante por considerar vulnerados, en cuanto ahora interesa, los derechos de participación ciudadana y al debido proceso (en particular, los derechos a ser oído y a recibir una respuesta ajustada al ordenamiento jurídico) del colectivo de personas con discapacidad visual, motora y auditiva al que pertenece, con motivo de la omisión del Estado en el cumplimiento de los pasos legales que debía satisfacer (conforme la Ley N° 6, reglamentaria de los artículos 89 y 90 de la CCABA), al sancionar las Leyes N° 6100 y su modificatoria posterior N° 6438 (v. demanda, punto II, y ampliación, fs. 845 y 1420 del expediente digitalizado). Esa desatención, al decir del actor, importó una transgresión del instituto de la Audiencia Pública (al que definió como “[...] *la dimensión colectiva del derecho subjetivo a ser oído*”), recaudo exigible antes de la sanción de una norma que —por imperio constitucional— está sometida al procedimiento de doble lectura.

(i) En ese contexto, es preciso señalar que el derecho de participación reviste el carácter de derecho colectivo pues hace a la esencia del gobierno democrático y refiere a la oportunidad que tienen todos los ciudadanos de formar parte en la dirección de los asuntos públicos.

Por eso, las eventuales omisiones en el procedimiento de sanción del Código de la Edificación (por caso, la ausencia del informe previsto en el artículo 2° de la Ley N° 6) afectan, por un lado, a todos a aquellos que intervinieron en las audiencias públicas cuyas objeciones fueron desestimadas por el cuerpo Legislativo, sin tener certeza respecto de las razones de ese rechazo; y, por el otro, perjudica a la comunidad en general al haberse sancionado una norma de alcance general sin haberse acatado el procedimiento reglado a ese fin (cuanto menos, algunos de sus aspectos).

(ii) Sin perjuicio de la amplitud de los sujetos eventualmente damnificados, teniendo en cuenta la integración de la parte actora, cabe mencionar que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), en su artículo 3°

(“Principios Generales”) prescribe (en el inciso c) “[l]a participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad”. Luego, el artículo 4º, apartado 3, prevé —en cuanto aquí interesa— que “[e]n la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan” (el resaltado es propio). El artículo 29 —referido específicamente a la “Participación en la vida política y pública”— impone garantizar al colectivo protegido “[...] los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás”, comprometiéndose —entre otras exigencias— a “[a]segurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos” (apartado a); y a “[p]romover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos” (apartado b).

Por su parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRDP), encargado de supervisar la aplicación de la CDPD, en la Observación General N° 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención (año 2018), destacó que el papel determinante y la fuerza, la influencia y el potencial de las personas con discapacidad que intervinieron en la negociación, elaboración y redacción de la CDPD que se reflejaba en la calidad de dicho instrumento jurídico. Agregó que “[l]a participación genuina y efectiva de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representa[ban], e[ra], pues, uno de los pilares de la Convención”. Reclamó a los Estados partes que reconocieran “[...] los efectos positivos en los procesos de adopción de decisiones y la necesidad de asegurar la integración y la participación de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en esos procesos,

sobre todo por las experiencias que han vivido y su mayor conocimiento de los derechos que deben hacerse efectivos” (punto 9).

A ello, añadió que “[l]a ‘celebración de consultas estrechas y la colaboración activa’ con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan e[ra] una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exig[ía] el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deb[ían] incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando [fuer]a necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones” (punto 21).

Seguidamente, sostuvo que “[l]os Estados deb[ían] contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requ[ería] acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requi[riera...]. Las consultas abiertas da[ban] a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, lo cual inclu[ía] los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención” (el subrayado está agregado; apartado 22).

Luego, observó que “[l]as autoridades públicas deb[ían] considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examin[asen] cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Las autoridades públicas que diri[gían] procesos de adopción de decisiones t[enían] el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué” (punto 23).

Más adelante, puntualizó que “[e]l derecho a participar e[ra] un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de

restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento, en relación con la Convención. Al garantizar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en cada una de esas etapas, las personas con discapacidad p[odían] determinar y señalar mejor las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundaba en mejores resultados para esos procesos decisorios. La participación plena y efectiva deb[ía] entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado” (apartado 28).

Posteriormente, destacó que “[e]l derecho a participar engloba[ba] también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. Los Estados partes que celebra[ban] consultas estrechas y colabora[ban] activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hac[ían] efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública [...]” (punto 30).

Por último, en lo que a este proceso importa, precisó que “[l]a opinión de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representa[ban], debería recibir la debida consideración. Los Estados partes deb[ían] garantizar que se les escucha[ra] no solo como una mera formalidad o un gesto simbólico. Los Estados partes deb[ían] tener en cuenta los resultados de esas consultas y reflejarlos en las decisiones que se adopt[aran], informando debidamente a los participantes del resultado del proceso” (apartado 48).

(iii) En el marco protectorio reseñado, es preciso señalar que el desconocimiento de las causas que, a criterio de los Legisladores, justificaban no incorporar algunas de las propuestas efectuadas por los disertantes en las Audiencias Públicas es una cuestión que se vincula íntimamente con el derecho de acceso a la información que, al decir de la doctrina, excede el ejercicio de un derecho individual. En efecto, la información presenta un claro carácter público o social cuando se erige en un “[...] mecanismo o andamiaje de control institucional, tanto frente a autoridades públicas como frente a particulares cuya situación de poder de injerencia o inducción permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación”

(Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “El Acceso a la Información como Derecho”, v.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf).

Con respecto a la dimensión y alcances que cabe asignar al derecho de buscar y recibir información, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado el amplio contenido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos otorgó al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social. Al respecto, recordó —en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”— que aquella había señalado que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “[...] *al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ ‘informaciones’, proteg[ía] el derecho que t[enía] toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control de Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara[ba] el derecho de las personas recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona p[odía] tener acceso a conocer esa información o recib[ía] una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado p[odía] limitar el acceso a la misma para el caso concreto [...]. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla[ba] la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también cont[enía] de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deb[ían] ser garantizadas por el Estado de forma simultánea*” (CIDH, Caso Claude Reyes otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77)” (cfr. CSJN, “Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI Dto 1172/03 s/ Amparo Ley 16986”, A. 917. XLVI. REX, sentencia del 4 de diciembre de 2012, *Fallos*, 335:2393 –considerando 9º–; y “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, CAF 037747/2013/CS001, sentencia del 10 de noviembre de 2015, *Fallos*, 338:1258 –considerando 7º–).

Asimismo, el Alto Tribunal destacó la importancia del “principio de máxima divulgación” que derivaba de aquella sentencia, al establecer la presunción de que toda la información era accesible y se encontraba sujeta a un sistema restringido de excepciones pues, “[e]l actuar del Estado deb[ía] encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hac[ía] posible que las personas que se enc[ontraran] bajo su jurisdicción ejer[cieran] el control democrático de las gestiones

estatales, de forma tal que pu[dieran] cuestionar, indagar y considerar si se est[aba] dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (cfr. CSJN, “Asociación Derechos Civiles” –considerando 10º– y “Giustiniani” –considerando 7º–, ambos ya citados).

Más aún, se observa una evidente relación entre la faz colectiva del derecho de acceso a la información, la faceta participativa de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales como fuentes de legitimación del ejercicio del poder. No puede perderse de vista que *“[...] el acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración. Esta característica se explica a partir de los propios cimientos del ejercicio del gobierno representativo: la representación democrática tiene carácter temporal, y el ejercicio de funciones públicas en nombre de la representación otorgada por el pueblo soberano está abierta al refrendo o escrutinio de la población en cuyo nombre se gobierna, a través del voto” (cf. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, op. cit.).*

Debe resaltarse que, sobre esta materia, la CDPD impuso a los Estados Partes adoptar todas las medidas pertinentes para que el colectivo protegido pudiera ejercer el derecho y la libertad de recabar y recibir información (artículo 21). Por su parte, la Observación General N° 7 de la CRCD (citada más arriba), a su respecto, expuso que *“[e]l acceso a la información [...] e[ra] necesario para que las organizaciones de personas con discapacidad interv[inieran] y particip[aran] plenamente, y expres[aran] libremente su opinión, en el proceso de seguimiento. Esas organizaciones deb[ían] recibir la información [...], de manera oportuna [...]. Toda la información pertinente, incluida la información presupuestaria, estadística y de otra índole que [fuer]a pertinente y necesaria para formarse una opinión con conocimiento de causa, deb[ía] proporcionarse con antelación suficiente a cualquier consulta”.*

Además, este derecho mantiene una vinculación inescindible con el disfrute y la protección de otro género de derechos (por caso, la protección del ambiente; del hábitat adecuado; de la salud; a la no regresividad; y a la no discriminación —entre otros—, cuya naturaleza y entidad constituyen el objeto último de la protección aquí pretendida) que da acabada cuenta de que la interpretación que se efectúa en torno al carácter colectivo de este pleito resulta correcta.

En ese entendimiento, se advierte que el informe previsto en el artículo 2° de la Ley N° 6 (omitido por la demandada) se erige en una expresión de la tan preciada publicidad de los actos de gobierno. Y esta última, a su vez, conforme los autores citados, “[...] *constituye el mejor factor de control –o bien de legitimación- del ejercicio del poder por parte de los representantes. El acceso a la información sobre la cosa pública posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad, contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas que es garantía esencial del sistema democrático. Les permite además investigar los problemas de la comunidad, controlar a los mandatarios y participar en la vida política del Estado*”.

De allí que el acceso a la información (como integrante necesario del derecho de participación en la cosa pública) reviste el carácter de derecho colectivo propiamente dicho.

(iv) Por otra parte, cabe resaltar que la sanción del Código de la Edificación se inserta dentro de las políticas de “planeamiento y gestión del ambiente urbano”, que forma parte del derecho al ambiente (capítulo cuarto de la CCABA, en particular, artículo 27). Refuerza esa concepción, el artículo 29 de la Ley Suprema local al establecer que “[l]a Ciudad define un Plan Urbano Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas” (énfasis agregado).

Y, en esa materia, el derecho de participación (en sus múltiples facetas y alcances) ha sido reconocido como un derecho de incidencia colectiva. Basta mencionar la jurisprudencia de la Corte Suprema, por caso, “Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros s/ Amparo”, C. 1196. XLVI. ORI, sentencia del 27 de diciembre de 2011, Fallos: 334:1861; “Mendoza, Beatriz Silvia c/ Estado Nacional y otros s/Daños y Perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo), M. 1569. XL. ORI, sentencia del 18 de septiembre de 2012, Fallos: 335:1777; “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”, M. 318. L. RHE, sentencia del 5 de septiembre de 2017, Fallos: 340:1193, disidencia parcial del juez Carlos Fernando Rosenkrantz; “De Aguirre, María Laura y

otro c/ La Pampa, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/Amparo Ambiental), CSJ 2214/2018, sentencia del 3 de octubre de 2023, Fallos: 346:1108, entre otros).

En todos ellos, la Corte revalorizó la participación ciudadana en materia ambiental y, en particular, la realización de audiencias públicas cuando el ordenamiento así lo impone (por ejemplo, en casos donde se exigía impacto ambiental o donde no se había oído a los afectados).

(v) A esta altura del desarrollo, es dable recordar que “[e]l control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere inexorablemente de la existencia de un caso donde se debata la determinación de un derecho entre partes adversas, fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante; este requisito debe ser observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública, sino para asegurar la preservación del principio de división de poderes que excluye del poder judicial la atribución para expedirse en abstracto sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno” (CSJN, “La Rioja, Provincia de c/ Estado Nacional s/ Acción Declarativa de Certeza”, CSJ 2847/2023, sentencia del 16 de abril de 2024, Fallos: 347:321).

En ese entendimiento y de acuerdo con el desarrollo precedente, corresponde observar que la parte actora ha invocado un interés concreto de su parte y del colectivo involucrado en autos (derecho a participar en los asuntos públicos; derecho a ser oídos y a recibir una respuesta fundada del Estado; derecho a un ambiente sano y a un hábitat adecuado) frente a un proceder, en principio, ilegítimo de la demandada (la omisión de cumplimentar cabalmente la realización de un informe que explicitara las razones por las cuáles se desestimaron las objeciones que no fueron incorporadas al plexo legal, tal como prevé el artículo 2° de la Ley N° 6).

En efecto, cabe precisar que —entre otros intervinientes— el aquí demandante, en el marco de las audiencias públicas realizadas durante el aludido trámite legislativo, planteó la existencia de supuestas irregularidades en aquellos proyectos de Ley; falencias que, a su entender, constituían un atentado contra los derechos de las personas con discapacidad (colectivo que integra). Tales cuestionamientos no habrían sido (al menos, todos ellos) incorporados a las normas sancionadas, circunstancia que

ameritaba —respecto de los planteos no admitidos— la confección de un informe donde se detallaran los motivos de su rechazo. La omisión en la producción de tal explicación constituiría una afectación a los derechos de participación y de defensa de la parte actora, que —además— resultarían íntimamente relacionados con el derecho de acceso a la información pública, siendo que este último, a su vez, se vincularía con la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia que debería regir la actuación de las autoridades políticas, en el marco de una decisión gubernamental enmarcada en el derecho colectivo a un ambiente sano.

En otras palabras, en el ámbito formal de análisis de la legitimación de la parte demandante y sin perjuicio de la decisión que pudiera adoptarse sobre el fondo de la materia debatida, basta observar que el demandante intervino en las audiencias públicas y que se habría incumplido el trámite establecido en la Ley N° 6 que impone, en principio, detallar las razones por las cuales no se tomaron en cuenta los planteos de los participantes que no fueron incorporados al texto del proyecto, produciendo una afectación sobre los derechos colectivos de participación, que —en este caso puntual— se entrelaza con los derechos colectivos de acceso a la información pública y al ambiente sano.

La descripción precedente permite reconocer a la parte actora legitimación colectiva para incitar el control judicial de la actividad legislativa (y, consecuentemente, la existencia de causa), por versar este proceso sobre la afectación de los derechos descriptos, en el marco de los procedimientos parlamentarios llevados a cabo para la sanción de las Leyes N° 6100 y 6438 (Código de la Edificación y su modificatorio).

En síntesis, la pretensión del demandante demuestra suficiente concreción e inmediatez y, por ende, no persigue obtener una declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas y de los actos del Poder Legislativo.

a.7. La recurrente cuestionó que el frente actor estuviera conformado por Legisladores de la Ciudad.

Al respecto, aun cuando esta Alzada no desconoce la doctrina sentada por la CSJN en el caso “Thomas” (CSJN, “Thomas, Enrique c/ ENA s/ Amparo”, T.117.XLVI.REX, sentencia del 15 de junio de 2010, *Fallos*, 333:1023), lo cierto es que el frente actor se fue conformando con diversos accionantes, entre ellos, otros afectados individuales; ONGs; asociaciones representativas de los derechos de las personas con

discapacidad; representantes de las Comunas; la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público de la Defensa, cuya legitimación no fue puntualmente atacada por el apelante.

Ello así, la legitimación activa de este proceso no pierde virtualidad por la intervención de Legisladores (que se encuentren en funciones), pues la conducción de la causa no recae sobre ellos y su apartamiento no conduce a la clausura del proceso. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe disponer que mientras revistan esa condición, únicamente podrán adherir a los planteos que efectúen quienes poseen legitimación activa.

a.8. La apelante asimismo alegó que el control de constitucionalidad del proceso de formación y sanción de las leyes resultaba admisible solamente en el marco de un “caso, causa o controversia judicial”, siempre y cuando se demostrara fehacientemente la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley.

Este planteo, si bien vinculado a la existencia de un caso, refiere a la cuestión de fondo que más adelante será objeto de tratamiento, esto es, si se cumplieron todos los requisitos normativamente impuestos para la sanción del Código de la Edificación y su posterior modificatorio.

a.9. Resta examinar el cuestionamiento de la Legislatura donde criticó el decisorio de grado por haberse apartado del dictamen fiscal.

Cabe señalar que las manifestaciones vertidas por el Ministerio Público constituyen una opinión cuya adopción no es obligatoria para los magistrados. Tampoco, produce efectos jurídicos directos respecto de las partes de la controversia. De allí que sea dable calificarlos como no vinculantes.

Además, si bien es cierto que el artículo 17 de la Ley N° 2145 dispone que “[e]n todos los casos en que corresponda la declaración de inconstitucionalidad de una norma se debe[...] correr vista al Ministerio Público Fiscal por un plazo improrrogable de dos (2) días” (hecho que se cumplió debidamente en estos actuados), esa regla no impone que su punto de vista resulte indefectible para los Tribunales.

Una postura diferente transformaría al Fiscal en Juez, desnaturalizando la actuación de este último y limitando su función a replicar el parecer de otro órgano judicial, hecho que infringiría las competencias reconocidas constitucionalmente a cada

uno de ellos y atentaría contra la independencia de criterio que rige la actuación de la magistratura.

En conclusión, este planteo resulta manifiestamente inatendible.

b. Falta de idoneidad de la vía procesal

b.1. La demandada insistió en que el amparo no era la vía adecuada para el reclamo de autos, por existir una herramienta procesal específica para que una persona física o jurídica cuestionara en abstracto la constitucionalidad de una norma, sin necesidad de configurar una controversia judicial; esto es, la acción declarativa de inconstitucionalidad de trámite ante el TSJ en instancia originaria y exclusiva, conforme el artículo 113, inciso 2, de la CCABA. En este convencimiento, planteó que la sentencia impugnada fue dictada por un juez incompetente que incurrió en un exceso de su jurisdicción.

Seguidamente, agregó que tampoco la parte actora había demostrado que la acción de amparo fuera el proceso judicial más idóneo para dilucidar la pretensión objeto de este pleito. Reiteró que la pretensión principal como también la accesorio no diferían en su concepción, ya que ambas pretendían la declaración de inconstitucionalidad lisa y llana. Consideró que el requerimiento del accionante era absolutamente genérico y no planteaba una causa concreta. Manifestó que, en este caso, se intentaba rebatir una norma de alcance general, con base en un supuesto vicio en su tramitación, hecho que —durante la sustanciación del pleito— no había podido ser demostrado.

A continuación, sostuvo que la procedencia del amparo quedaba sujeta a la necesaria existencia de una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, a su entender, “[...] *visible al examen jurídico más superficial*”. Criticó el decisorio de grado por considerar que referenciaba hechos que no habían podido ser probados; en particular, de qué modo afectaba el Código de Edificación a las personas con discapacidad. Arguyó que era el interesado en obtener la declaración de inconstitucionalidad quien debía demostrar el gravamen que le producía la contradicción entre la norma atacada y la Constitución, perjuicio que no había sido probado fehacientemente. Manifestó que las lesiones invocadas eran meramente conjeturales, siendo estos insuficientes para descalificar el precepto o el procedimiento impugnado.

Con estos fundamentos, concluyó que era ostensible la improcedencia de la vía de amparo y, de igual modo, era visible que la jueza carecía de competencia para el dictado de la sentencia, debiendo dejarse sin efecto la decisión apelada.

b.2. En primer lugar, cabe recordar que la acción directa de inconstitucionalidad (prevista en el artículo 113, inciso 2, de la CCABA y en el artículo 26 de la Ley N° 7) tiene por objeto la impugnación de normas generales, persiguiendo el dictado de un pronunciamiento que, en caso de estimar la pretensión y declarar la inconstitucionalidad de aquellas, acarrea la pérdida de su vigencia con efecto *erga omnes*.

A su vez, la Ley N° 402 de Procedimientos ante el Tribunal Superior de Justicia establece, en su artículo 17, que el examen de validez de las normas impugnadas, en su confronte con las Constituciones nacional y local, constituye el “exclusivo objeto de la acción”. Por su parte, el artículo 24 de ese cuerpo legal precisa los efectos del pronunciamiento en los términos antes referidos.

Cabe mencionar también que, en forma concordante, el artículo 18 de la citada Ley N° 402 regula la legitimación para promover la acción declarativa sin referencia a la concurrencia de situaciones jurídicas subjetivas particulares, cuyo examen resulta ajeno al objeto del proceso allí regulado, mientras que la figura del *amicus curiae* abre la participación procesal en calidad de asistente oficioso a “cualquier persona” a fin de expresar su opinión fundada sobre el tema en debate (artículo 22 del mismo ordenamiento).

Con relación a las normas referidas, se ha dicho en doctrina que el sistema instaurado configura una peculiar vía de control legislativo-judicial de constitucionalidad (Sagüés, Néstor P., *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 1996, p. 64), que importa una “acción directa de inconstitucionalidad” con efectos *erga omnes*, similar al control político de constitucionalidad que ejercen las Cortes Constitucionales europeas (Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1996, p. 333).

El último autor expresa, asimismo, que la declaración no se produce en el marco de una “causa” o “caso” judicial donde se sustancia un litigio entre partes adversas, sino solo contra una norma en abstracto, sin partes afectadas por la decisión, por tratarse de un “juicio a la norma”.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ha establecido claramente que el control abstracto de constitucionalidad que está llamado a ejercer por vía de la acción directa de inconstitucionalidad, no está destinado a obtener un pronunciamiento judicial respecto de situaciones jurídicas particularizadas, ni admite acumular pretensiones condenatorias, indicando que la inclusión incidental de una cuestión constitucional en el marco de una acción de naturaleza contencioso administrativa que procura el ejercicio del control difuso de inconstitucionalidad, no la convierte en la acción prevista por el artículo 113 inc. 2º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (TSJ, “Podestá de Raimondi, Silvia Alejandra y otro c/ GCBA s/ Acción declarativa —art. 322CPCC—”, Expediente N° SAO 185/1999, sentencia del 23 de diciembre de 1999; “Ramírez, Nicolás Lorenzo c/ GCBA S/ Inconstitucionalidad y reintegro”, Expediente N° SAO 166/1999, sentencia del 20 de diciembre de 1999, “Club Hípico Argentino c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expediente N° 3417/2004, sentencia del 22 de diciembre de 2004; “Alfa Lince SA c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expediente N° 13967, sentencia del 3 de mayo de 2017, entre otros antecedentes).

En este mismo sentido, se ha señalado que no puede confundirse el control concentrado y abstracto de constitucionalidad a su cargo, previsto el artículo 113, inciso 2, de la Constitución de la Ciudad; con el difuso que es reconocido a todos los jueces, orientado al dictado de sentencias que valoran situaciones jurídicas individuales (TSJCABA, “Massalin Particulares SA c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expediente N° 31/1999, sentencia del 5 de mayo de 1999; “Picasso, Mario Luis Juan c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expediente N° 4681, sentencia del 26 de junio de 2006; “Sánchez Uribe, Ana Elisa c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expediente N° 14807, sentencia del 5 de septiembre de 2018, entre otros).

Concordantemente, se admitió que la acción directa de inconstitucionalidad tiene como único objeto impugnar la validez de una norma de carácter general emanada de autoridades locales, por ser contraria al orden constitucional, provocando una decisión que, de progresar la acción, no tiene otro alcance posible más que producir la pérdida de vigencia de aquella.

b.3. En segundo lugar, cabe recordar que el control difuso de constitucionalidad está confiado a todos y a cada uno de los jueces y solo puede ejercerse en una causa concreta, a fin de determinar el precepto normativo que gobierna el pleito.

Con referencia a los supuestos en que se encuentra configurado un “caso” judicial, la Corte Suprema de la Nación ha sostenido que se trata de las causas de carácter contencioso previstas en el artículo 2º de la Ley Nº 27, a las que ha definido como “[...] *aquellas en que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas, motivo por el cual no hay causa ‘cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de otros poderes’* [...]” (CSJN, *in re* “Provincia de La Rioja c/ Consejo de la Magistratura y otros s/ acción declarativa de certeza ley -18198 Nacional Electoral”, sentencia del 14 de junio de 2005, *Fallos*, 328:2429; “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otros c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 4 de junio de 2019, *Fallos*, 342:917; entre otros).

La invocación de la existencia de un “caso contencioso” ha de ser articulada por parte legítima, en la forma y por los mecanismos procesales que establecen las normas respectivas, quedando excluidas las consultas y las peticiones de declaraciones generales. La controversia así definida no debe ser abstracta, por carecer quien la promueve de un interés económico o jurídico que pueda ser eficazmente tutelado por el pronunciamiento a dictarse, no siendo suficiente a esos efectos invocar un perjuicio a futuro, eventual o hipotético.

Se trata de la exigencia de que la impugnación sea introducida por quienes demuestren la presencia de un perjuicio directo, real y concreto, actual o en ciernes.

Un daño es abstracto, en los términos de la elaboración jurisprudencial efectuada por el más Alto Tribunal, cuando el demandante no puede expresar un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, sin que pueda fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la constitución y las leyes (CSJN, *in re* “Consumidores libres COOP. Ltda. De Provisión de Servicios de Acción Comunitaria”, sentencia del 7 de mayo de 1998, *Fallos*, 321:1355, considerando 10, último párrafo; “Díaz, Carlos Alberto c/ Provincia de Buenos Aires y

otros —Estado Nacional— s/ acción de Amparo”, sentencia del 24 de junio de 2004, *Fallos*, 327:2512, entre otros).

b.4. Ahora bien, al analizar el agravio precedente (ausencia de caso) se concluyó que este proceso colectivo fue deducido por quien revestía la condición de legitimado activo ya que el actor interpuso la presente acción de amparo con el objeto de cuestionar la constitucionalidad las Leyes N° 6100 y su modificatoria N° 6438, en ambos casos, por haberse incumplido cabalmente el procedimiento legislativo de doble lectura en el cual intervino como ciudadano y en cuyo marco alegó su condición de persona con discapacidad. Su demanda se asentó en la vulneración del derecho de participación en los asuntos públicos y del derecho al debido proceso —en particular, el derecho a ser oído y a recibir una decisión fundada—, por no haber sido informado —de modo fundado— de las razones del rechazo de aquellas objeciones que los participantes en las audiencias públicas (anteriores a la sanción de aquellas leyes) habían formulado respecto de esos proyectos, tras advertir que algunos de sus artículos producían una violación a los derechos fundamentales del colectivo de personas con discapacidad del que forma parte el demandante (por caso, la accesibilidad y no regresividad).

Dicho de otro modo, los proyectos de Ley debatidos en audiencia pública —a criterio de la parte actora— contenían preceptos que resultaban contrarios o regresivos de los derechos de las personas con discapacidad, circunstancia que motivó su intervención —junto a otros afectados por las mismas u otras cuestiones— durante el trámite parlamentario, en aquella instancia de debate público. Pero, según sus dichos, los planteos esgrimidos en aquella oportunidad que no tuvieron recepción favorable no obtuvieron oportunamente una respuesta que justificara, fundada y razonablemente, la decisión de la Legislatura de no revisar, ponderar y modificar las anomalías denunciadas; hecho que —a su entender— constituía un avasallamiento del debido proceso parlamentario y del derecho de defensa (a ser oído y a una decisión fundada) de los participantes en tales ámbitos ciudadanos; así como una transgresión a las normas convencionales y constitucionales protectorias del colectivo al que pertenece el accionante.

b.5. De lo hasta aquí dicho es posible concluir que en autos no se pretende que el Tribunal ejerza un control de constitucionalidad en abstracto, propio del sistema concentrado (artículo 113, inciso 2, de la Constitución local).

Antes bien, el actor da cuenta de circunstancias puntuales que, según manifestó, importarían una amenaza concreta a derechos de incidencia colectiva.

Así las cosas, la situación descripta en el escrito de inicio justifica la intervención de los tribunales del fuero y el ejercicio del control de constitucionalidad difuso que es resorte —como ya se señaló— de todos y cada uno de los jueces llamados a resolver las controversias que se les presenten.

b.6. Como ya se señaló antes, el artículo 14 de la CCABA enuncia explícitamente que están legitimados para interponer la acción de amparo “cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos” en aquellos casos en que la actuación de los poderes políticos afecta derechos o intereses colectivos.

Tal cual fue indicado más arriba, la presunta lesión tendría su origen en las irregularidades denunciadas en el trámite de sanción de la Leyes N° 6100 y N° 6348, que afectaría al grupo de personas con discapacidad (al que pertenece el accionante) a quienes no se les habría respetado —en toda su dimensión— el derecho de participación en el manejo y decisión de los asuntos públicos, al no haberse efectuado el informe previsto en el artículo 2° de la Ley N° 6 respecto de aquellas modificaciones propiciadas sobre esos proyectos de Ley (suceso que lesionaría su derecho al debido proceso), en el entendimiento de que eran necesarias para asegurar el respeto de los derechos del colectivo de autos, en materia habitacional.

Por otra parte, no se aprecia que la legitimación así admitida colisione —es decir, resulte incompatible— con la que atribuida singularmente a cada ciudadano que se considere afectado por la aprobación del código en esas condiciones; o, en caso, por sufrir un perjuicio concreto a raíz de esa circunstancia.

Así las cosas, el texto constitucional local y el contexto fáctico de la causa permiten sostener que no se trata de derechos puramente individuales y exclusivos de cada uno de los titulares afectados, sino que se persigue la tutela de un derecho de incidencia colectiva referente a un bien colectivo propiamente (el respeto de las

instituciones democráticas y del sistema representativo; la participación en los asuntos públicos; y el derecho a la información pública; todos ellos vinculados a una norma de carácter ambiental).

Todo lo hasta aquí señalado resulta concordante con la legitimación particularmente amplia que el artículo 14 de la Constitución local confiere a cualquier habitante y a las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos frente a la afectación de derechos o intereses colectivos. En ese sentido, el Máximo Tribunal local expresó que “[e]se esquema que ha comenzado a desarrollar la CSJN [en la causa ‘Halabi’], 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’” (TSJ, “Barila Santiago c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acumulado Expediente N° 6542/2009 en “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Barila Santiago c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)’”; Expediente N° 6603/2009, sentencia del 4 de noviembre de 2009, voto del juez Lozano que contó con la adhesión de los jueces Conde y Casás).

Así pues, más allá de si asiste o no razón a la actora en su pretensión de fondo (cuestión que se dirimirá más adelante), lo cierto es que los términos en que ha sido planteada la acción permiten sostener que no se trata de una impugnación en abstracto de una norma general que habilitaría la competencia originaria y exclusiva del Tribunal Superior de Justicia (artículo 113, inciso 2, ya citado); sino de un caso judicial en los términos del artículo 14 de la Constitución local, articulado por quien se encuentra legitimado para requerir la tutela de los derechos invocados (derechos de participación de los ciudadanos en el manejo de la cosa pública y al debido proceso), lo cual resulta suficiente para acceder a la justicia (artículo 14 de la CCABA) a fin de instar el control difuso de constitucionalidad a cargo del Poder Judicial, por medio de la vía intentada y,

más precisamente, a fin de que la magistrada determine la procedencia de brindar la tutela reclamada al colectivo eventualmente afectado, cuestión que resulta ajena al cometido de la acción cuya competencia originaria ha sido confiada por la Constitución local al Superior Tribunal.

En mérito de lo precedentemente expuesto, y sin que ello implique adelantar opinión sobre el fondo de la cuestión, cabe señalar que la acción incoada por la parte actora resulta formalmente procedente y, por eso, el agravio de la demandada en análisis debe ser rechazado.

c. Agravios sobre la procedencia sustancial de la acción.

La demandada se quejó por cuanto el resolutorio apelado no constituía, a su entender, una derivación lógica del derecho vigente y tampoco de los hechos de la causa.

Tras distinguir entre apelación y nulidad de un fallo judicial, criticó que la sentencia de grado hubiera sido dictada “[...] *en un incidente y no en los autos principales*”. Preciso que “[...] *el trámite normal del expediente se v[io] alterado y viciado de nulidad*”.

Luego, describió diversas cuestiones que, según su parecer, constituían vicios del decisorio que lo tornaban nulo y daban lugar a su revocación.

En primer término, adujo que la jueza de grado carecía de competencia para anular de manera general las normas jurídicas. Volvió a insistir con el argumento de que este proceso debió tramitar como acción directa de inconstitucionalidad ante el TSJ. Añadió que la *a quo* emitió un fallo anulatorio de normas legales y puntualizó que esa anulación implicaba declararlas inválidas, inaplicables e inconstitucionales. Observó que aquella figura (anulación) no estaba reglada como tampoco lo estaban sus efectos. Concluyó que la aludida “[...] *anulación de las normas antes referidas constitu[ía] un evidente exceso de V.S. [...]*”.

En segundo lugar, alegó que la sentencia atacada vulneró el principio de congruencia, vinculado necesariamente al derecho de defensa en juicio. Consideró que era evidente que la juzgadora había decidido *extra petita*. Manifestó que había “[...] *declarado la nulidad de dos leyes (6100 y 6438), haciendo una interpretación injustificada del instituto de la audiencia pública y el marco sobre el cual correspond[ía],*

o no, incluir las observaciones efectuadas por los asistentes al procedimiento, cuando en la demanda se ha[bía] petitionado la declaración de inconstitucionalidad, sobre la que no le correspondía decidir”. Adicionó que “[m]ás allá de que el trámite parlamentario se enc[ontraba] reglado dentro del marco del Poder Legislativo y que se ha[bía] dado cumplimiento al procedimiento allí reglado, yerr[aba] la judicante al disponer la nulidad de un cuerpo normativo específico sobre el que no ha[bía] mediado pretensión tal, más allá del efecto de invalidación de la ley similar que termina[ba] teniendo —y que [...] no le correspondía decidir—”.

En tercer orden, arguyó que se había valorado la prueba de modo arbitrario. Observó que se hallaban agregadas al expediente todas las constancias documentales referidas a la sanción y promulgación de las leyes impugnadas por la contraria; y que de su lectura y estudio no era posible vislumbrar (siquiera de manera indiciaria) que se hubiera incurrido en una conducta reprochable. Enfatizó que no existía probanza que determinara la existencia de vicio alguno en el tratamiento de las cuestiones expuestas en la audiencia pública, destacando que las versiones taquigráficas de aquellas demostraban la cantidad de expositores y la riqueza de los debates. Con esas bases, reclamó que se desestimara la existencia de una vulneración a la Ley N° 6 y a los artículos 63, 89 y 90 de la CCABA. Consideró que los planteos de la accionante no tenían relación con exigencias constitucionales ni evidencian la existencia de irregularidades que afectaran el derecho de participación o las normas positivas reguladores de aquella temática al punto que condujeran a la nulidad del procedimiento legislativo, pues los representantes del cuerpo —en aquel marco deliberativo— podían o no acoger las preocupaciones, disconformidades y propuestas ciudadanas.

Detalló que, respecto de la Ley N° 6100, se convocó a audiencia pública que debió realizarse en dos (2) días, en virtud de la cantidad de expositores y oradores. Precisoó que aquel ámbito dio lugar a la introducción de muchas modificaciones en el texto aprobado en primera lectura. Puntualizó aquellas objeciones que el señor Joly había planteado y que habían sido receptadas; mencionó la conformación de una mesa de trabajo con expertos en “accesibilidad” (integrada por legisladores, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y el Defensor del Pueblo local), en cuyo marco, el citado demandante había agradecido la presencia y participación de los diputados y funcionarios; así como la receptividad y el compromiso de adoptar las modificaciones.

Añadió que en esos eventos y en las reuniones de la Comisión de Planeamiento Urbano, varios actores hicieron uso de la palabra respecto de diversas cuestiones, conforme habilitaba la reglamentación.

Con relación a la Ley N° 6438 describió que hubo más de cien (100) oradores y que se realizó la audiencia pública también en dos (2) días. Preciso que, con posterioridad a estas, se realizaron encuentros con legisladores y asesores de la Comisión, donde se examinaron y discutieron nuevas propuestas de ajustes, muchas de las cuales fueron incorporadas al proyecto. Planteó que era llamativo e incomprensible lo decidido por la pretora siendo que los actores habían sido oídos y varias de sus observaciones habían sido incorporadas a las leyes en cuestión; máxime cuando —según sus dichos— “[...] *ninguno de los derechos y garantías de que goza[ban] las personas con discapacidad ha[bían] sido desechado*”.

Calificó como meramente especulativas y genéricas las afirmaciones de la magistrada de grado, por considerar que no estaban basadas en las constancias documentales de la causa y en tanto no había podido determinar las falencias de la audiencia pública que el fallo acogía acríticamente a partir del planteo actoral. Destacó que el Despacho de Mayoría emitido respecto de la Ley N° 6438 describió las modificaciones producidas sobre la Ley de Primera Lectura con motivo de las opiniones dadas por algunos de los actores en la Audiencia Pública y por la Comisión Especial de Personas con Discapacidad. Luego, precisó los cambios producidos por la Ley N° 6438, sobre sus predecesoras.

c.1. Ante todo, cabe aclarar que la accionada reiteró diversos planteos que ya fueron tratados en anteriores apartados. A su respecto, cabe remitir a lo ya expuesto a fin de evitar dispendios innecesarios y atentatorios del principio de economía procesal (vgr. aquellas quejas vinculadas a la competencia de la *a quo* para resolver este pleito y a la configuración —en la especie— de una acción directa de inconstitucionalidad que debió tramitarse ante el TSJ en instancia originaria y exclusiva).

c.2. Pues bien, sentado lo anterior, previamente, se advierte que la apelante cuestionó que la sentencia de fondo se hubiera emitido en el marco de un incidente y no

en los autos principales. Sobre estas bases, planteó la nulidad de este proceso pues, a su entender, no se había seguido un trámite normal.

(i) En primer lugar, es preciso mencionar que, en materia de nulidades, el código de rito determina —por un lado— que “[...] *la nulidad procede cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para la obtención de su finalidad*” (artículo 154); y que esta “[...] *no puede ser declarada cuando el acto haya sido consentido, aunque fuere tácitamente, por la parte interesada en la declaración*”. Añade que “[s]e entiende que media consentimiento tácito cuando no se promoviere incidente de nulidad dentro de los cinco (5) días subsiguientes al conocimiento del acto” (artículo 155, instituto de la subsanación). También, dispone que “[l]a nulidad puede ser declarada a petición de parte o de oficio, siempre que el acto viciado no estuviere consentido. Quien promoviere el incidente debe expresar el perjuicio sufrido del que derivare el interés en obtener la declaración y mencionar, en su caso, las defensas que no ha podido oponer” (artículo 157).

Por otro lado, ese mismo cuerpo legal establece que “[e]l recurso de apelación comprende el de nulidad por defectos de la sentencia. Si el procedimiento estuviere ajustado a derecho y el tribunal de alzada declara la nulidad de la sentencia por cualquier otra causa, resuelve también sobre el fondo del litigio”.

En otras palabras, si la irregularidad se advierte en los actos procesales que conforman el desarrollo de la causa (como ocurre en la especie, conforme el agravio de la recurrente) estamos en presencia de *errores in procedendo*.

A su respecto, la doctrina señaló que si la nulidad pretendida no se sustentaba en defectos de la resolución recurrida sino en la existencia de errores en el curso de la causa que afectaban a los actos procesales anteriores a ella, la cuestión debía articularse por vía del incidente de nulidad (conf. Palacio, Lino Enrique, *Derecho Procesal Civil*, Abeledo Perrot, T. IV, p. 164).

Ahora bien, no se observa que la Legislatura hubiera deducido formalmente el pertinente incidente de nulidad dentro del plazo de cinco (5) días como dispone el artículo 155 de la Ley procesal local, circunstancia que importó consentir la tramitación del proceso principal dentro de este marco incidental.

(ii) En segundo término y sin perjuicio de considerar que lo señalado precedentemente resulta suficiente para desestimar el planteo, vale recordar que —con fecha 25 de agosto de 2021, mediante la Actuación N° 1706943/2021— la *a quo* proveyó: “[t]oda vez que el Tribunal Superior de Justicia ha rechazado en reiteradas oportunidades el incidente 5575/3 formado a los fines del tratamiento del Recurso de Inconstitucionalidad concedido, a fin de no dilatar el trámite del mismo —en el entendimiento de que podría configurarse una eventual denegación de justicia para los recurrentes— remítanse los autos principales a tal fin”. A su vez, hizo saber a las partes que “[...] a todo evento, el incidente 5575/3 queda[ba] en es[e] Tribunal a fin de que formul[asen] las peticiones que consider[asen] pertinentes”.

No surge de autos que la demandada se hubiera opuesto a esa decisión en aquel momento, pudiendo afirmarse —entonces— que consintió lo allí decidido.

Por ende, el planteo efectuado no solo atenta contra la teoría de los actos propios, sino que —además— su tratamiento colocaría a esta Alzada en la situación de vulnerar el principio de preclusión.

(iii) En tercer orden, la accionada no logra describir adecuadamente el perjuicio que le habría ocasionado que la sentencia de fondo hubiera sido adoptada en el marco de esta incidencia, siendo que —al disponerse su confección— se incorporaron a ella, todas las actuaciones existentes en la causa principal y aquí continuó la sustanciación del proceso. De allí que deba afirmarse que estos actuados reemplazaron al expediente principal y prueba de ello es que resultan sustancialmente más voluminosos que aquel, pues contienen todas las actuaciones que se suscitaron hasta el momento.

Además, no puede perderse de vista que esta “incidencia” se generó ante los planteos efectuados por las partes, que motivaron la necesidad de elevar la causa principal al TSJ. En otras palabras, fue creada con el objetivo de evitar que las lógicas dilaciones ocasionadas por la intervención del Superior Tribunal local pudieran producir una afectación de los derechos de acceso a la justicia y de la tutela judicial efectiva de ambas partes de la controversia.

En este marco, corresponde recordar que “[l]a nulidad procesal requiere un perjuicio concreto para alguna de las partes, pues no procede su declaración en el sólo interés del formal cumplimiento de la ley, ya que resulta inaceptable la declaración de

una nulidad por la nulidad misma” (CSJN, “Gorostiza, Guillermo Jorge s/ Extradición Art. 54”, G. 466. XXXV. ROR, sentencia del 15 de mayo de 2001, *Fallos*, 324:1564; “Romero, Severo César Álvaro s/ Extradición”, R. 36. XXXIV. ROR, sentencia del 31 de marzo de 1999; *Fallos*, 322:507, entre otros). Más aún, “[s]i el defecto de procedimiento que motivó el planteo de nulidad quedó debidamente subsanado en las actuaciones que ponen en evidencia que la parte tuvo suficiente oportunidad de ser oída y de ejercitar las defensas que hacían a su derecho, no procede invalidar lo actuado ya que tal criterio iría en contra del principio de trascendencia e importaría consagrar la nulidad por la nulidad misma” (CSJN, “Banco Integrado Departamental -quiebra- s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad”, B. 793. XXXVI., sentencia del 2 de julio de 2002, *Fallos*, 325:1649, voto del juez Eduardo Moliné O'Connor).

(iv) En síntesis, este agravio no puede ser admitido toda vez que la demandada, por una parte, consintió que la causa continuara su trámite en el marco de este expediente N° 5575/2019-3 al no deducir oportunamente el correspondiente incidente de nulidad; y, por la otra, no logró demostrar que sus derechos procesales se hubieran visto restringidos. Por el contrario, se advierte que —en este marco— pudo ejercer todas aquellas estrategias y defensas que consideró adecuadas. Más todavía, no logró acreditar el perjuicio que la formación de esta incidencia le ocasionó.

Sobre estas bases, es dable concluir que este planteo de la accionada constituye un pedido de nulidad por la nulidad misma y que, por eso, no puede ser atendido.

c.3. Además, se agravio la demandada de que la sentencia atacada transgredió el principio de congruencia, al haber fallado *extra petita*. Al respecto, argumentó que se había declarado la nulidad de las Leyes N° 6100 y N° 6438 a partir de una interpretación injustificada del instituto de la audiencia pública. Observó que, en la demanda, se peticionó una “[...] *declaración de inconstitucionalidad, sobre la que no le correspondía [al Poder Judicial] decidir*”. Adicionó que la *a quo* se había equivocado “[...] *al disponer la nulidad de un cuerpo normativo específico sobre el que no ha[bía] mediado pretensión tal, más allá del efecto de invalidación de la ley similar que termina[ba] teniendo [...]*”.

Vinculado con lo anterior, cuestionó que el fallo fuera anulatorio de normas legales, hecho que implicaba su declaración de invalidez, inaplicabilidad e inconstitucionalidad. Agregó que la “anulación” era un instituto jurídico no reglado y que tampoco lo estaban sus efectos. Sostuvo que dicha decisión constituía “[...] *un evidente exceso de V.S., porque la anulación o expulsión de una norma jurídica del cuerpo normativo de la CABA no debió haber acontecido por decisión de la magistrada de grado*”.

(i) Para iniciar, es necesario recordar —como ha tenido oportunidad de señalar esta Sala en anteriores oportunidades— que, en términos generales, se vulnera el aludido principio si la decisión se aparta de los términos en que quedó trabada la relación procesal.

De acuerdo con los artículos 147 y 149 del CCAyT (este último por remisión al primero), las decisiones de los jueces deben recaer sobre las pretensiones deducidas en el juicio. Así, el objeto de la demanda constituye un límite de la naturaleza adjetiva para el magistrado quien, por aplicación del principio de congruencia, no puede fallar sobre capítulos no propuestos a su conocimiento y decisión.

En palabras de la Corte Suprema, “[...] *el principio de congruencia exige la existencia de conformidad entre la sentencia y las pretensiones y defensas deducidas en juicio, es decir, que debe mediar correspondencia entre el contenido de las pretensiones y oposiciones de las partes, y la respuesta que surge del órgano jurisdiccional en su pronunciamiento*” (CSJN, “Vieyra de Álvarez, Sarah Lilia c/ EN - Dirección Nacional de Vialidad s/expropiación - servidumbre administrativa”, V. 102. XLVIII. ROR, sentencia del 17 de diciembre de 2013, *Fallos*, 336:2429); principio que rige en el terreno fáctico (congruencia objetiva) pero no jurídico (cf. CSJN, “Monteagudo Barro, Roberto José Constantino c/ Banco Central de la República Argentina s/ reincorporación”, M. 778. XLVIII. ROR, sentencia del 28 de octubre de 2014; *Fallos*, 337:1142).

Además, el Máximo Tribunal federal afirmó que “[l]os jueces -en el cumplimiento de su misión constitucional de discurrir los conflictos litigiosos- tienen el deber de examinar autónomamente la realidad fáctica subsumiéndola en las normas jurídicas que la rigen. Atribución que por ser propia y privativa de la función jurisdiccional lleva a prescindir de los fundamentos y calificaciones normativas que

postulen las partes, aun cuando concordaren en ellos; y que encuentra su único límite en el respeto al principio de congruencia, de raigambre constitucional, en cuanto invalida todo pronunciamiento que altere la causa petendi o introduzca planteos o defensas no invocadas” (CSJN, “Calas, Julio Eduardo c/ Córdoba, Provincia de y otro s/ acción de amparo”, C. 2182. XXXIX. ORI, sentencia del 18 de octubre de 2006, *Fallos*, 329:4372).

(ii) De acuerdo con lo expuesto, para determinar si efectivamente se produjo en autos una violación de la congruencia, es preciso observar el modo en que quedó trabada la controversia y la decisión adoptada por la magistrada de grado a su respecto.

En ese entendimiento, vale recordar que la accionada —al contestar demanda— sostuvo la incompetencia del Juzgado de grado para resolver los reclamos de la parte actora que involucraban la declaración de inconstitucionalidad *in totum* de la Ley N° 6100.

Ante esta defensa, la *a quo* señaló que la demanda contenía dos (2) objetos: uno principal (consistente en la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 6100, con sustento en la vulneración de los derechos de participación ciudadana, al debido proceso administrativo; a la igualdad de trato y no discriminación; y del principio de no regresividad); y otro subsidiario (que abarcaba la pretensión de inconstitucionalidad de los artículos 3.5.1.1.; 3.5.1.1.1.d; 3.5.1.1.1; 3.8.5.6.c; 3.8.1.1; 3.1.3.2; y 3.9.10.12 por violar el carácter irreversible de los derechos humanos y contradecir las normas internacionales en la materia).

En ese marco, la jueza se declaró competente solamente respecto de la pretensión calificada como principal, con sustento en que —a su respecto— se advertía una transgresión del derecho a ser oído del demandante durante el trámite legislativo de doble lectura. Ponderó que el actor había intervenido en las audiencias públicas realizadas durante el procedimiento de aprobación de la Ley N° 6100; y que, en aquel espacio, había realizado propuestas, algunas de las cuales no fueron receptadas sin obtener una respuesta que precisara las razones de su rechazo. Consideró la jueza que la lesión sobre el derecho de participación del actor producida por aquel proceder de la accionada impedía considerar reunidos los extremos previstos en la Ley N° 402 para deducir una acción directa de inconstitucionalidad ante el TSJ.

Respecto de la petición accesorio, sostuvo lo contrario. Es decir, no observaba un perjuicio concreto sobre los derechos del demandante y, con esas bases, concluyó que tal petición debía resolverse a través de aquella acción de competencia exclusiva y originaria del Superior Tribunal local.

A esta altura del desarrollo, debe observarse que —puntualmente, con relación al objeto principal— el accionante, en su escrito inicial, indicó que —por medio de este amparo colectivo— pretendía que se declarara la inconstitucionalidad del Código de la Edificación (Ley N° 6100), por resultar violatorio de los derechos a la participación ciudadana; al debido proceso; a la igualdad de oportunidades y de trato; y a la no discriminación; así como también a que se respetara que los derechos fundamentales fueran reglamentados por una ley formal y a la no regresividad (conculcada por un plexo que derogó beneficios reconocidos por la Ley N° 962 sobre accesibilidad).

Precisó que la violación del debido proceso y del derecho de participación residió en la irregularidad del procedimiento de doble lectura que había “[...] *omitido pasos legales en los que el estado deb[ía] fundar en derecho sus decisiones [...]*”. Luego, arguyó que la discriminación tuvo lugar como “[...] *consecuencia de la arbitraria denegación de accesibilidad que les imp[edía] gozar de sus derechos en igualdad de condiciones con las demás personas*”.

Destacó que, antes de la segunda lectura, debía producirse la audiencia pública regulado por la Ley N° 6, cuyo artículo 2° (si bien previó que las opiniones vertidas en ese ámbito eran consultivas y no vinculantes) obligaba a la autoridad responsable de la decisión a que, al finalizar ese acto, explicitara de qué modo había tenido en cuenta las opiniones de los participantes y las razones para desestimarlas (artículo 57 bis). Enfatizó que la Legislatura ignoró esa disposición legal y el derecho de participación ciudadana en cuestiones ambientales y de las personas con discapacidad con quienes el Estado debía mantener consultas estrechas, conforme la CDPD.

Posteriormente, insistió en que la Legislatura omitió “[...] *manifestar los fundamentos por los que desestima[ban] los aportes formulados durante el proceso*”. Explicó que la participación debía ser sustantiva y que “[...] *la formalidad de un espacio de expresión sobre el tema a decidir deb[ía] completarse con la motivación de la autoridad convocante que tenía derecho para decidir*”. Planteó que la participación debía

ser plena y efectiva; que constituía un insumo obligatorio a la hora de motivar las decisiones públicas; y que era un derecho exigible judicialmente.

Debe agregarse que, más tarde, el amparista amplió demanda. Denunció, como hecho nuevo, la sanción de la Ley N° 6438 (modificatoria de la Ley N° 6100) y solicitó su inconstitucionalidad por considerar afectados —nuevamente— sus derechos de participación ciudadana; al debido proceso (abarcador del derecho a ser oído y recibir una respuesta fundada en derecho); a la igualdad de trato y a la no discriminación; y también la garantía de que los derechos fundamentales fueran reglamentados por una ley; y el principio de no regresividad. Precisó que aquel plexo restringía la accesibilidad alcanzada en regímenes anteriores y que ese retaceo le impedía el goce y ejercicio en igualdad de condiciones con las demás personas de los derechos a la vivienda, a la educación, a la salud, a la autonomía, al trabajo, al esparcimiento y a la vida digna.

Declaró que el proceso de sanción de la Ley N° 6438 padecía de las mismas irregularidades que su predecesora y que, por ende, se había desnaturalizaba el derecho de participación ciudadana. Destacó que las modificaciones incluidas no resultaban sustanciales respecto de la situación preexistente, en tanto brindaban una accesibilidad muy restringida al no ponderar la diversidad de necesidades y de lugares de uso; y en subsidio pidió la inconstitucionalidad de los artículos 3.5.2.2.2I, 3.8.3.2.3.3, 3.8.9.1 a1 y 4.8.2.5.

Esta presentación provocó una nueva declaración de incompetencia de la jueza de grado respecto del planteo efectuado en subsidio; y la asunción de la causa en lo que refería a la pretensión principal, decisión que adquirió firmeza.

(iii) Del *racconto* precedente, se colige que —conforme quedó trabada la *litis*— el objeto de este proceso abarca la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes N° 6100 y N° 6438, con sustento en la vulneración de los derechos de participación ciudadana; al debido proceso administrativo (derecho a ser oído y a una decisión fundada); a la igualdad de trato y no discriminación; y del principio de no regresividad; también, a que se garantice que la reglamentación de los derechos se produzca por medio de una ley. De modo más preciso, la parte actora adujo vulnerados los derechos enunciados por haberse omitido cumplir cabalmente el procedimiento de doble lectura ya que, al finalizar las audiencias públicas, la autoridad responsable de la decisión debía

explicitar de qué modo había tenido en cuenta las opiniones de los participantes y las razones para desestimarlas, sin que esto último hubiera sucedido.

(iv) Ahora bien, se advierte que la magistrada de la anterior instancia hizo lugar al amparo y declaró la nulidad de las Leyes referidas por observar que “[...] *el proceso legislativo llevado adelante para la sanción de la Ley 6100 y su modificatoria 6438, no se ha[bía] realizado en cumplimiento cabal de los requisitos previstos para el supuesto de doble lectura establecido en el art. 89 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, tanto en lo formal como en lo sustancial, es decir, cumpliendo con el propósito por el cual el Constituyente estableció el requisito de la Audiencia Pública*”. Puntualizó que la autoridad responsable no había explicitado “[...] *en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancion[ó], de qué manera ha[bía] tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales se las desestima[ba]*” (conforme lo impuesto en el artículo 2° de la Ley N° 6), hecho que podía ser “[...] *causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial*” (de acuerdo con el artículo 4° de ese mismo cuerpo legal; énfasis añadido).

Precisó que aquella exigencia normativa era clara al establecer que la participación en la audiencia pública no se limitaba a la exposición de objeciones e impugnaciones; ya que estas debían ser consideradas por la autoridad convocante quien al emitir el acto debía “[...] *explicitar qué aportes ha[bía] tomado y cuáles no, expresando las razones de su rechazo [...], c]ircunstancia que, claramente aquí no ha[bía] ocurrido ni se ha[bía] intentado al menos*”.

(v) Llegados a este estadio del análisis, es preciso observar que, por un lado, la parte actora solicitó la inconstitucionalidad de la Leyes N° 6100 y N° 6438 por un vicio en el procedimiento de aprobación de tales normas, sometidas por imperio constitucional al sistema doble lectura, que incluye la realización de audiencias públicas reglamentadas por la Ley N° 6. Puntualmente, la irregularidad advertida por la parte demandante se vinculaba con la omisión de explicitar las razones por las que no se incluyeron en el texto legal diversas modificaciones planteadas en aquel marco público de deliberación.

Por el otro, debe recordarse que el artículo 2° de la Ley N° 6 prevé —expresamente— que “[...] *finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la*

decisión debe explicitar, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima”; mientras que el artículo 4° establece que “[e]l incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial”.

Por último, cabe señalar que la sentencia declaró la “nulidad” de las Leyes enunciadas al comienzo de este apartado.

(vi) Sobre el particular, es dable observar que —si recurrimos a términos más coloquiales— la declaración de inconstitucionalidad de una norma se encuentra íntimamente vinculada con la validez de aquella; o, dicho de otra manera, cuando se concluye que una norma no se ajusta a la Ley Suprema lo que se reconoce es que aquella es inválida. A su vez, la nulidad de un acto se emparenta con su pérdida de su validez.

Por eso, se advierte que los conceptos “inconstitucionalidad”, “invalidez constitucional” o “nulidad de una ley por inconstitucional”, han sido utilizados de manera indistinta, sea de modo expreso o implícito, por la doctrina y la jurisprudencia.

Por ejemplo, se sostuvo que “[...] *la declaración de invalidez de una norma es un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como la última ratio del orden jurídico*” (CSJN, “Compañía Mega S.A. c/ EN -AFIP DGI- resol. 93/04 94/04 RDEX) y otros s/ Dirección General Impositiva”, C. 412. L. ROR, sentencia del 11 de julio de 2019, *Fallos*, 342:1170, voto de los jueces Highton de Nolasco, Maqueda, Lorenzetti y Rosatti); o que “[s]i el planteo de inconstitucionalidad carece de sustento fáctico y jurídico, corresponde desestimarlos, ya que no basta para que la Corte ejerza la atribución que reiteradamente ha calificado como la más delicada que pueda encomendarse a un tribunal de justicia -esto es, la declaración de invalidez constitucional de una norma-, y acto de suma gravedad que debe considerarse como la última ratio del orden jurídico” (CSJN, “Sprayette SA, HSBC Bank y Visa Argentina c/ Y OTRO s/causa n° 73042”, S. 844. XLIX. RHE, sentencia del 1° de julio de 2014).

También se considera que la declaración de invalidez de una norma importa reconocer que es nula, pues ambos conceptos —en el lenguaje cotidiano— resultan sinónimos, tal como se desprende del Diccionario de la Real Academia Española.

Se entiende, entonces (y coadyuva a ello los propios términos de la sentencia, donde la magistrada —por un lado— identificó que el objeto de la acción era la declaración de “inconstitucionalidad” de las Leyes N° 6100 y N° 6348; y, por el otro, al citar las reglas transcribió el artículo de la Ley N° 6 que habla de “anulabilidad” de la norma), que la *a quo* —al resolver la nulidad de aquellas Leyes— identificó ese instituto con la declaración de inconstitucionalidad de tales ordenamientos.

(vii) Las razones señaladas permiten sostener que la decisión judicial atacada resulta consistente con el objeto de la acción y con el alcance en que quedó definido este pleito.

Por ende, no asiste la razón a la apelante respecto de los cuestionamientos objeto de análisis, siendo posible concluir que la *a quo* no falló *extra petita* y, por ende, que no se advierte que hubiera transgredido el principio de congruencia.

c.4. A continuación, es preciso adentrarse al examen de los agravios de la apelante a través de los cuales adujo que se había valorado la prueba de manera arbitraria.

Planteó que una cabal ponderación de la documentación obrante en autos le hubiera permitido a la sentenciante observar que su parte no había incurrido en una conducta reprochable y que no existía vicio alguno en el tratamiento de las cuestiones expuestas en la audiencia pública. Con esas bases, reclamó que se desestimara la existencia de una vulneración a la Ley N° 6 y a los artículos 63, 89 y 90 de la CCABA. Señaló que los representantes del cuerpo legislativo —en aquel marco deliberativo— podían o no acoger las preocupaciones, disconformidades y propuestas ciudadanas.

Luego, consideró incomprensible lo decidido por la pretora siendo que los actores habían sido oídos y varias de sus observaciones habían sido incorporadas a las leyes en cuestión; máxime cuando —según sus dichos— “[...] *ninguno de los derechos y garantías de que goza[ban] las personas con discapacidad ha[bían] sido desechados*”. Calificó como meramente especulativas y genéricas las afirmaciones de la magistrada de grado, por considerar que no estaban basadas en las constancias documentales de la causa y en tanto no había podido determinar las falencias de la audiencia pública. Destacó que en el Despacho de Mayoría emitido respecto de la Ley N° 6438 describió las modificaciones producidas sobre la Ley de Primera Lectura con motivo de las opiniones

dadas por algunos de los actores en la Audiencia Pública y por la Comisión Especial de Personas con Discapacidad. Luego, precisó los cambios producidos por la Ley N° 6438, sobre su predecesora.

(i) En primer término, corresponde describir el marco normativo vinculado a la materia objeto de debate.

El artículo 1° de la **Constitución de la Ciudad** prevé que esta “[...] organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa”. Además, el artículo 63 dispone que “[l]a Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos”.

A su turno, el artículo 89 establece que “[t]ienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones: 1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación [...]”.

A continuación, el artículo 90 determina que “[e]l procedimiento de doble lectura tiene los siguientes requisitos: 1. Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados. 2. Aprobación inicial por la Legislatura. 3. Publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones. 4. Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura. Ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera estas son nulas” (subrayado añadido).

Se advierte que la **Ley N° 6** reglamenta el instituto de la “Audiencia Pública”.

Su artículo 1° la define como “[...] una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de

ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados”.

Cabe destacar que si bien, conforme el artículo 2º, “[l]as opiniones recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante”, esta regla impone —de todas maneras— que “[l]uego de finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la decisión deb[a] explicitar, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima”. Además, sostiene que “[e]l incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial” (artículo 4º, el resaltado no está en el original).

Más adelante, explica que “[s]on Audiencias Públicas Temáticas las que se convoquen a efectos de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa” (artículo 5º); y el artículo siguiente precisa que se clasifican en obligatorias o facultativas, siendo las primeras “[...] todas aquellas que se encuentran previstas como tales en la Constitución de la Ciudad o que por ley así se establezca, siendo facultativas todas las restantes” (artículo 6º). Esta misma regla indica que “[...] todas las Audiencias Públicas Temáticas se rigen por lo dispuesto en el Título III de la presente ley” (es decir, el “Reglamento General de las Audiencias Públicas).

En ese marco, el plexo jurídico descripto prevé que “[e]s participante toda persona física o jurídica con domicilio en la Ciudad de Buenos Aires o en la/s comuna/s de acuerdo al tipo de Audiencia de que se trate, salvo el caso de efectos intercomunales o interjurisdiccionales en que podrá participar quien posea domicilio en el territorio comprendido. El participante debe invocar un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática objeto de la Audiencia, e inscribirse en el Registro habilitado a tal efecto por el organismo de implementación. También se considera como participante a las autoridades de la Audiencia y a los expositores definidos como tales en la presente Ley” (artículo 34, énfasis agregado).

Luego, dispone que “[l]a convocatoria da inicio a un expediente al que se agregan las actuaciones labradas en cada una de las etapas de la Audiencia, las

constancias documentales de la publicación de la convocatoria, los antecedentes, despachos y/o expedientes de los organismos competentes en la materia y los estudios, informes, propuestas y opiniones que pudieran aportar los participantes y técnicos consultados. El expediente está a disposición de la ciudadanía para su consulta en la sede del organismo de implementación. Las copias que se realicen son a costa del solicitante” (artículo 41, el subrayado es propio).

Más adelante, el artículo 58 reza: “[c]oncluidas las intervenciones de los participantes, el Presidente o Presidenta da por finalizada la Audiencia. En el expediente debe agregarse la versión taquigráfica de todo lo expresado en la misma, suscripta por el Presidente o Presidenta de la Audiencia Pública, por los funcionarios o funcionarias, Diputados o Diputadas, miembros de la Junta Comunal presentes que resulten competentes en razón de su objeto y por todos los participantes que, invitados a signarla, quieran hacerlo. Asimismo debe adjuntarse al expediente toda grabación y/o filmación que se hubiera realizado como soporte”.

Y, el artículo 59 establece que “[e]l Expediente, con las incorporaciones ordenadas en el artículo precedente, debe ser remitido, dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la recepción de la versión taquigráfica de la Audiencia Pública, a las autoridades responsables de la misma, a fin de que informen de qué manera han tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestiman. Dichas consideraciones de las autoridades responsables deberán publicarse, junto con la versión taquigráfica, en el sistema WAP de la Ciudad de Buenos Aires” (el destacado fue añadido).

(ii) Hecha la reseña normativa precedente, cabe señalar que —de los términos de la demanda— se advierte que los reclamos del actor se vinculan estrechamente con el derecho al debido procedimiento participativo. En efecto, teniendo en cuenta el modo en que quedó trabada la contienda, las objeciones del accionante refieren a la falta de una respuesta por parte de la demandada, respecto de aquellas objeciones efectuadas en el marco de las audiencias públicas, que no fueron incorporadas al texto legal definitivamente aprobado.

Esa contestación omitida incide sobre el derecho de acceso a la información pública vinculado necesariamente a la publicidad de los actos de gobierno que, a su vez,

resulta inescindible de la forma republicana consagrada en el artículo 1° de la Constitución nacional.

No puede dejar de mencionarse que, en el ámbito local, el derecho a la información pública encuentra sustento en el artículo 1° de la Ley Suprema local, en cuanto allí ordena que todos los actos de gobierno son públicos. También, es receptado por el artículo 12, inciso 2, en tanto garantiza el derecho a requerir, difundir y recibir información. Además, su ejercicio se encuentra reglamentado por la Ley N° 104 que garantiza a toda persona el derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna (artículo 1°), de cualquier órgano perteneciente a la administración, así como de los restantes Poderes del Estado, y de todos aquellos organismos, entidades y personas mencionadas en el artículo 3°.

(iii) Sentado lo anterior, cabe precisar que no existe controversia en que el procedimiento de doble lectura impuesto constitucionalmente para la sanción del Código de la Edificación (tanto respecto de la Ley N° 6100, como de su modificatoria posterior N° 6438) cumplió con la Ley de Aprobación inicial y la realización de las Audiencias Públicas, recaudos previos a su sanción definitiva.

Más aún, se observa —a partir de las constancias de autos— que la parte actora no alegó la imposibilidad de manifestar su parecer durante el trámite parlamentario. Tampoco adujo que fuera obligatorio para el Legislativo adoptar sus apreciaciones en torno a los ordenamientos objeto de autos. Dicho de otro modo, los actores no desconocieron que las opiniones recogidas en el marco de la audiencia pública solo revestían carácter consultivo y no eran vinculantes.

Sus cuestionamientos se asentaron en la ausencia de una respuesta fundada acerca de sus críticas y reclamos en torno a las Leyes N° 6100 y N° 6348; pues, debido a esa falencia, no pudieron tener certeza de que aquellos planteos (que no fueron integrados al aludido Código de la Edificación) hubieran sido ponderados o simplemente omitidos; y, menos aún, las causas que justificaron su desestimación.

(iv) Teniendo en consideración lo expuesto en los apartados anteriores y definido el objeto de la controversia, cabe asentar una primera conclusión: el artículo 2° de la Ley N° 6 impone a las autoridades (por caso, legislativas) el deber de explicitar en

las razones de su decisión, las causales por las cuales se desecharon las impugnaciones y escrutinios efectuados por los participantes durante las audiencias públicas realizadas en el marco del procedimiento legislativo impuesto por los artículos 89 y 90 de la Constitución local respecto de las leyes que dieron origen al Código de la Edificación.

Es que, a diferencia de lo considerado por el apelante, la normativa vigente no habilita a la “mera desestimación” o al rechazo tácito de aquellas oposiciones formuladas por quienes intervinieron en las audiencias públicas sobre el contenido del texto legal. No circunscribe el derecho de participación a la realización de reuniones entre legisladores y ciudadanos donde pudieran presentarse solicitudes e informes. Tampoco lo limita a incluir en el plexo normativo aquellas observaciones que, discrecionalmente, los Legisladores consideraron procedentes.

El texto legal reglamentario impone, además, de todo lo anterior, la incorporación, en la decisión, de los motivos por los cuales se excluyeron aquellas cuestiones cuya inclusión no fue considerada viable por el cuerpo legislativo.

Establecido, entonces, que no resulta discrecional para la Legislatura la explicación prevista en el artículo 2° de la Ley N° 6, respecto de los motivos que justificaban desestimar las consideraciones formuladas por los participantes en el marco de las audiencias públicas, es necesario determinar si el aludido informe debió ser realizado o no, ya que la ausencia de aquella explicitación puede obedecer a dos (2) supuestos: 1) que todas las críticas efectuadas en aquel marco participativo hubieran sido aceptadas e incorporadas al texto legal; o 2) que el órgano obligado hubiera incumplido las previsiones del artículo 2° de la Ley N° 6.

A fin de discernir cuál de estas situaciones se produjo, es necesario analizar las constancias obrantes en la causa.

(v) Pues bien, de las constancias de autos, no surge la existencia de un documento preciso y específico que detallara las cuestiones que no fueron receptadas en las Leyes de autos. Tampoco, la demandada mencionó haberlo realizado ni se verifica que esa información hubiera sido incorporada a alguna de las actuaciones que fueron incluidas en el expediente legislativo. La accionada limitó su defensa a sostener que lo tratado en las audiencias públicas no era vinculante y que la parte actora había visto

garantizado su derecho de participación y a ser oída en aquel estadio del procedimiento de doble lectura. Sobre estas bases, sustentó fundamentalmente su defensa.

(v.1) Para ser más precisos, si bien se advierte que el dictamen de la mayoría emitido con posterioridad a las audiencias públicas realizadas a fin de sancionar la Ley N° 6100, describe aquellas materias y reclamos que fueron aceptadas e incorporadas al proyecto de aprobación inicial (vgr. inclusión de diversas definiciones al glosario; modificaciones operadas sobre los artículos 2.1.8.1.; 3.2; 3.4.7.4.; 3.8.2.2.; 3.8.3.; 3.5.1.A; 3.7.; 3.7.1.4.; 3.7.1.4.1.; 3.7.1.2.; 3.7.1.6.; 3.7.1.11.2; 3.7.1.11.3; 3.8.5.; 3.8.7.; y 5.1.5.; ampliación y agregados a otros —artículos 2.1.14.; 3.5.1.1.; 3.7.1.4.2.; 3.7.1.9.; 3.9.9.; y 3.9.9.3.3.—; entre otros cambios que surgieron de las exposiciones hechas en las audiencias públicas), también reconoce que “[...] *de la lectura de la versión taquigráfica de la audiencia pública, no todas las intervenciones de los oradores que participaron de la misma implica[ban] cambios concretos en la letra del código propuesto, sino que manif[estaban] distintas visiones de la ciudad por parte del vecino de a pie , que expresa su parecer en el ámbito apropiada para ello, como e[ra] la audiencia pública*”.

Por su parte, el dictamen de la minoría explicita que el “[...] *proyecto representa[ba] un claro retroceso en materias de suma importancia, tales como las medidas mínimas de la vivienda permanente y sus locales —lo cual [...] representa[ba] un empobrecimiento general de las condiciones de habitabilidad, no sólo en lo atinente a medidas mínimas, sino también a asoleamiento y ventilación—, accesibilidad al medio físico y protección del patrimonio urbano, entre otros*”. Detalló que se efectuaron “[...] *serias reducciones a las superficies mínimas exigidas, eliminándose, además, el incremento gradual actualmente vigente para lugares de estancia (estar, comedor) en función de la cantidad de habitantes y la gradación existente en el tamaño de los dormitorios en función de la cantidad de ellos que la unidad present[ara]*”. Al respecto, destacó que, en el punto 3.8.1.1. sobre “Vivienda individual, colectiva”, “[...] *se redu[jo] la superficie mínima exigible para el estar de una vivienda de dos dormitorios, de 11 m² a tan solo 9m²*”. Agregó que “[...] *esta medida mínima adoptada en la presente propuesta se establec[ía para] todos los casos, lo que en el caso de una vivienda de 4 dormitorios (que suele estar habitada por hasta 5 personas) pasa[ba] de tener un estar mínimo exigido de 16 m² a tan solo 9m², lo cual representa[ba] una reducción de 7m²*”.

Puntualizó que otro tanto sucedía “[...] con la medida de un estar-comedor, en vivienda de 1 o 2 dormitorios, cuyo mínimo se propone reducir de los 16m² actualmente vigentes, a tan solo 9m²”; y, “[...] para el caso de una vivienda de 4 dormitorios, que actualmente deb[ía] tener un estar-comedor de al menos 20m², el mínimo propuesto de 9m² significa[ba] una reducción de 11m² (55%)”. Destacó que, en ese mismo apartado, se fijó “[...] la superficie mínima de cualquier dormitorio en 7,50m²”, resaltando que ese metraje “[...] no llega[ba] a 3x3m²” y significaba, para el caso del primer dormitorio, “[...] que actualmente deb[ía] tener al menos 10m², una reducción del 25%”. Ponderó que “[...] todo esto se v[eía] agravado por el hecho de que, mientras que la normativa actual ordena[ba] excluir de los cálculos de lados mínimos y superficies el espacio ocupado por armarios y roperos, la propuesta permit[ía] incluir la superficie ocupada por estos en el cálculo de las ya exiguas medidas que propon[ía]”. Sopesó, a continuación, que “[...] en materia de accesibilidad al medio físico, la propuesta presenta[ba] un carácter regresivo que incumpl[ía] los tratados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, como así también la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención por los Derechos de las Personas Mayores, la Convención por los Derechos de Niños y Niñas, las Constituciones Nacional y de la Ciudad, la Ley 962, la Ley Nacional 24.314 y el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad”. Preciso, a modo de ejemplo, que el proyecto “[...] no modifica[ba] la Ley 5.902, recientemente sancionada, en lo atinente a la responsabilidad de mantenimiento y ejecución de las veredas”, al tiempo que consideró “[...] indispensable que el Estado tom[ara] a su cargo la correcta ejecución y el mantenimiento de las veredas, toda vez que constitu[ían] el espacio en el que suced[ía] no solo la circulación de las personas por la Ciudad, sino el medio a través del cual acced[ían] a negocios, edificios, transporte público, etc.”. Posteriormente, observó que —en el punto 3.4.6— “[...] se elimin[ó] la necesidad de advertencia de táctil en el piso ante escaleras o situaciones de peligro, fundamental en la protección de personas con discapacidad visual”; y que, en el artículo 3.9.10.5 referido a las "Cajas de ascensor o montacargas. Características y dimensiones", con respecto a la "Medida de la caja", se indicó que “[l]a planta (sección transversal) de la caja deb[ía] ser capaz de dar cabida al coche, contrapeso, guías y sus soportes y demás elementos propios para el funcionamiento de todo el equipo.// En el caso de vivienda unifamiliar no [er]a exigible medida mínima” y “[s]u dimensionamiento se reg[ía] de acuerdo a los requisitos básicos

enunciados en la reglamentación". Respecto de tales reglas, el dictamen de minoría sostuvo que "[...] la posibilidad de utilizar un ascensor resulta[ba] un elemento básico fundamental, materia en la cual esta modificación comporta[ba] un retroceso con respecto a la normativa vigente, ya que elimina[ba] las tipologías que esta cont[enía], que establec[ían] las dimensiones mínimas interiores de la cabina requeridas para poder moverse y maniobrar en silla de ruedas". Asimismo, más adelante, advirtió que "[...] el establecimiento de garantías básicas en cuestiones de este tipo pertenec[ían] al ámbito de la Ley y no de la reglamentación".

(v.2) A su vez, el dictamen de la mayoría expedido en el trámite legislativo correspondiente a la Ley N° 6438 solo asentó la realización de las audiencias públicas pertinentes y que el proyecto abordaba *"[...] aquellos aspectos de índole estrictamente técnica, que a partir de su aplicación en casos concretos, amerita[ban] una revisión para su mejor implementación"*. Ningún detalle efectuó de aquellas apreciaciones y reclamos que los participantes de aquellos actos públicos habían efectuado respecto de tales modificaciones (ni las que fueron admitidas, ni aquellas que no lo fueron).

A su turno, el dictamen de la minoría indicó que *"[...] la versión actual del proyecto consolida[ba] la superficie de la vivienda mínima en 18m², con un lado mínimo de 2,80 mts, permitiendo que incluso cuando se proyect[asen] unidades de vivienda mínima en edificios existente, la superficie destinada a la expansión, pu[diera] incluirse dentro de la superficie de los locales habitables"*. Objetó que *"[l]a determinación de una superficie máxima de 25,5m² para la vivienda mínima en la actual versión del proyecto, no contribu[ía] a mejorar de ninguna manera el carácter regresivo para las condiciones de habitabilidad que se introdujo en el Nuevo Código de la Edificación bajo el concepto 'vivienda mínima' "*. Señaló que esta versión incluía un nuevo artículo (con relación a las viviendas colectivas —residenciales, universitarias, alojamientos—) donde los dormitorios y los espacios de permanencia comunes podían ser de tercera clase, *"[...] con una superficie de 7,50 m² y un lado mínimo de 2,50m, siendo más pequeños que una habitación estándar, permitiéndose, además, baños compartidos"*. Luego, advirtió que, con respecto a las oficinas y los estudios profesionales, se reducía la superficie mínima permitida de quince metros cuadrados (15m²) a doce metros cuadrados (12m²), eliminándose —además— el lado mínimo obligatorio de tres (3) metros. En cuanto a la

parte referida a “Educación”, calificó como preocupante las condiciones de flexibilización y la menor cantidad de requerimientos que se introducían. Puntualizó que, en cuanto a los edificios de nivel inicial, “[...] *la modificación elimin[ó] la mayoría de locales que eran en el Código vigente de carácter obligatorio condicionado: sala de primeros auxilios, sala de lactancia o lactario, comedor; vestuario para personal y cocina*”. Sobre los niveles primario y secundario para menores, puso de manifiesto que no se incluyeron “[...] *las aulas de uso especializado, la biblioteca, sala de lectura, lactario y vestuario para personal*”. Con respecto a las escuelas especiales, objetó que se hubieran eliminado “[...] *la mayoría de los locales de carácter obligatorio condicionado: sala de primeros auxilios, sala de lactancia o lactario, vestuario para personal, sala de apoyo escolar y talleres*”. Seguidamente, se refirió al punto 3.4.7.3. titulado “Ancho Mínimo de Circulación Interna en Vivienda permanente”. A su respecto, dijo: “[...] *actualmente, el Código de Edificación establece un mínimo de 1m en las circulaciones internas en viviendas, lo que no permite un giro de 90° de una silla de ruedas*”. Por eso, asentó que “[...] *la versión actual sostiene el ancho mínimo de 1 mt, no resolviendo la autonomía de las personas con discapacidad dentro de sus casas*”. Luego, en materia de accesibilidad al medio físico, en el apartado “Alcances y Generalidades de Intervención Edilicia”, precisó que las obras de modificación abarcaban: “[...] *obras de sustitución, reconstrucción, refacción, reforma, refuncionalización, rehabilitación, renovación, restauración y ampliación*”, omitiendo “[...] *consignar las obras de adaptabilidad*”. Específicamente, en vinculación con la accesibilidad al medio físico, el dictamen reseñado destacó (por aludir solo a algunos puntos) que las superficies de vivienda individual y colectiva, “[...] *al igual que en el Código vigente s[eguía] admiti[endo] dimensiones mínimas que resulta[ban] inaccesibles para personas con discapacidad*”; y, en cuanto al metraje de locales de permanencia, que “[...] *las dimensiones de los baños de 1ra y 2da clase, de 3m² y 2,50m² respectivamente, no brinda[ban] accesibilidad*”. Por eso, afirmó que “[...] *toda vivienda que se construy[era] con dichas dimensiones mínimas exclu[ía] a personas con discapacidad*”. Agregó que el proyecto, “[...] *lejos de avanzar en la conquista de derechos fundamentales por parte de estas personas, [...] permit[ía] que edificios hoy inaccesibles lo sig[uieran] siendo, en lugar de señalarlos en transgresión a normas obligadas en materia de DDHH*”. Ponderó que el punto 3.10.3 (Accesibilidad) vulneraba la CDPD, al admitir situaciones de inaccesibilidad; en

particular, respecto de algunos usos “[...] *para los cuales es[e] artículo e[ra] aún más transgresivo y discriminatorio, tales como edificios escolares, centros de salud, de trabajo, de cultura y recreación, así como locales comerciales, entre otros*”.

(v.3.) Hechas las descripciones precedentes (que no abarcan el total de los cuestionamientos formulados por quienes asistieron a las audiencias públicas celebradas con relación a cada una de las Leyes que motivaron esta controversia), no puede dejar de mencionarse que, con relación a la Ley N° 6100, en la “Exposición del Documento de Consenso” sobre “La Accesibilidad en el nuevo Código de Edificación CABA”, como en las intervenciones de los oradores en el marco de las audiencias públicas, se plantearon cuestiones relacionadas a especificaciones antropométricas y funcionales, tales como las referidas a:

1) áreas de maniobra y aproximación, presentes en la Ley N° 962, vinculadas —por caso— a ascensores, así como a las medidas necesarias que deben respetar según la ubicación de las puertas;

2) la necesidad de asegurar a las personas con discapacidad la visitabilidad (es decir, la accesibilidad en el itinerario desde la vía pública hasta el ingreso a la unidad y, en su interior, en el estar comedor y en el baño) y la adaptabilidad de la vivienda (con la existencia de, al menos, un dormitorio que cuente con las dimensiones apropiadas);

3) los lados mínimos de los locales (lo que alude a que, al menos, uno de los locales habitables —libre de espacio de placard— sea de tres (3) metros y el segundo de dos metros ochenta centímetros (2,80m), con superficies de doce (12) y diez (10) metros cuadrados, respectivamente);

4) los monoambientes destinados a vivienda o apto profesional, donde indicó que, para ser visitables, debían contar con un área de veinte metros cuadrados (20m²) como mínimo, con un lado mínimo de tres (3) metros, libre de espacio para cocinar y de guardado y excluyendo el baño de cuatro metros cuadrados (4m²) en esa área mínima;

5) la inclusión de baños accesibles, en todo edificio con oficinas o lugares de trabajo, sean de uso privado o colectivo, cuando se superen los dieciséis metros cuadrados (16m²); y

6) las aceras que, por ser públicas, su construcción y mantenimiento transitable debía estar a cargo del Estado; entre otras cuestiones que no se detallan por

entender suficiente lo hasta aquí expuesto para evidenciar algunos de los reclamos que la parte actora efectuó en el trámite parlamentario de aprobación de la Ley N° 6100 que no fueron incluidos en el ordenamiento aprobado y tampoco merecieron una respuesta de la demandada que explicara las razones de aquella falta de incorporación.

(v.4.) En cuanto a la segunda Ley, se observa —no solo a partir de lo que surge de las versiones taquigráficas de las audiencias públicas— sino de los informes adjuntados en el marco de su procedimiento de aprobación y sanción por diversas instituciones o especialistas, que se mantuvieron sin ser incorporadas a su texto, cuestiones planteadas sobre:

1) el tamaño de las viviendas, los ambientes y las instalaciones sanitarias que las tornaban inaccesibles para personas usuarias de silla de ruedas o scooter;

2) la existencia de una vulneración al principio de no regresividad y la necesidad de respetar —cuanto menos— las pautas fijadas en la Ley N° 962;

3) la falta de creación de la Comisión Asesora Permanente de Accesibilidad (cuestión que también fue exigida y desatendida al aprobar la Ley anterior N° 6100);

4) el lenguaje ambiguo utilizado en materia de accesibilidad escolar (al usar el verbo “poder” que no reviste carácter prescriptivo);

5) la remisión a reglamentos técnicos que no forman parte de la Ley (hecho que podría derivar en una delegación legislativa prohibida constitucionalmente en el ámbito de la Ciudad); además de todas aquellas materias identificadas en el dictamen de la minoría; por solo mencionar algunas y sin que lo expuesto agote todos los reclamos formulados respecto de aquella norma general.

(vi) La verificación de la existencia de diversos planteos expuestos por los participantes que no fueron incorporados al texto de la Ley sancionada y la falta de una explicación explícita de los motivos de su rechazo evidencian una transgresión al procedimiento parlamentario de doble lectura por la Legislatura; máxime cuando la recurrente no vertió ninguna razón tendiente a justificar la inobservancia de sus obligaciones previstas en el artículo 2° de la Ley N° 6.

No puede dejar de señalarse que aquella imposición respecto de los planteos excluidos surgió de la propia voluntad de los Legisladores que no pueden apartarse de la letra de la ley de modo discrecional.

En síntesis, no es suficiente garantizar la realización de las audiencias públicas y permitir que los oradores y expositores se expresen, sino que el derecho a la participación exige que, además, se produzca una evaluación y eventualmente un rechazo fundado de aquellas manifestaciones que, a criterio del Poder Deliberativo, no deben ser incorporadas al texto legal.

(vii) De acuerdo con la conclusión arribada, es dable afirmar que la intervención de la magistratura en el *sub examine* encontró sustento en que aquella inobservancia ocasionó una afectación directa de los derechos colectivos de la parte actora vinculados a la vigencia del sistema representativo de Gobierno y a la participación en los asuntos públicos.

Más todavía, su decisorio constituye una respuesta adecuada frente al incumplimiento en que incurrió la demandada.

Por ende, se adecua también a la jurisprudencia de la Corte Suprema (invocada por el apelante) donde se asentó que no es justiciable el modo en que el Poder Legislativo sigue el procedimiento de formación y sanción de las leyes, **salvo que** — como ocurrió en la especie— **se verifique la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan su creación** (CSJN, “Nobleza Piccardo SAICyF c/ Estado Nacional – Dirección General Impositiva s. repetición D.G.I.”, N.245.XXXII, sentencia del 15 de diciembre de 1998, *Fallos*, 321:3487 y “Fayt, Carlos Santiago c/Estado Nacional s/ proceso de conocimiento”, F.100.XXXV.REX, sentencia del 19 de agosto de 1999, *Fallos*, 322:1616, entre otros precedentes). En el presente caso, la pretensión se vincula al cumplimiento cabal de la Ley N° 6 —reglamentaria del artículo 90 de la CCABA, en particular, de su inciso 4; régimen normativo producido por ese mismo cuerpo deliberativo a fin de garantizar el sistema representativo y democrático.

Adicionalmente, debe ponerse de resalto que en el régimen local, la posibilidad de someter a control judicial el incumplimiento del trámite de audiencia pública ha sido contemplado por la propia Legislatura cuando, al sancionar la ley 6 — norma expresamente aplicable al trámite parlamentario; conf. arts. 1º, 11 y 12—, dispuso

que “[e]l incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial” (artículo 4°).

Es decir, el cumplimiento de los recaudos legales a los que el ordenamiento constitucional y legal sujetó la aprobación del Código de la Edificación no podía ser desconocido ni omitido por la apelante que —reiteradamente— alegó haber respetado el procedimiento de sanción de aquel plexo legal pero no desacreditó debidamente el agravio fundamental de la parte actora, esto es, no haber cumplimentado la explicitación de las razones por las que decidió no incluir en el texto o en sus antecedentes, tal como exige la Ley N° 6, aquellos planteos desarrollados por los ciudadanos que intervinieron en las audiencias públicas que no justificó —a su entender— la incorporación en el respectivo Código.

A partir de lo expuesto, se advierte que —a diferencia de lo considerado por la accionada— la sentencia impugnada no responde a la voluntad individual de la *a quo*, no resulta especulativa, no contiene afirmaciones genéricas y no trasunta una desviación de poder o un exceso de jurisdicción.

Nótese que el dictamen de la mayoría (que invocó la Legislatura al apelar) no precisó (como sí lo hizo el dictamen de la minoría) aquellas cuestiones que no fueron incluidas en el ordenamiento aprobado.

En síntesis, en el caso de las Leyes N° 6100 y N° 6438 no se cumplió con las reglas procedimentales. En efecto, en autos, se ha constatado la omisión de la apelante en el cumplimiento cabal del artículo 2° de la Ley N° 6, tal como arguyó la parte actora en su demanda.

d.1. Por un lado, cabe aclarar que en la especie quien inició esta contienda fue el señor Joly que asumió la representación del colectivo de personas con discapacidad, sin embargo, tal como quedó definida la *litis*, los derechos afectados fueron los vinculados a la participación ciudadana en los asuntos estatales y al debido proceso de quienes intervinieron en las audiencias públicas realizadas durante el trámite de doble lectura.

d.2. Por el otro, es dable destacar que la invalidez de las normas cuestionadas en autos responde a razones formales (esto es, el incumplimiento del procedimiento legalmente previsto para su aprobación) y, puntualmente, la satisfacción del artículo 2°

en cuanto impone el deber de explicar las razones por las que no se consideraron conducentes los planteos formulados por los expositores en las audiencias públicas).

A continuación, corresponde reiterar que la Ley N° 6 establece que la audiencia pública “constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa” (art. 1°) y prevé —en su artículo 4°— que “[e]l incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial”. Y, el Título III de dicho plexo jurídico —titulado “Reglamento General de las Audiencias Públicas”, constituido, a su vez, por varios capítulos referidos a los participantes (I), a la etapa preparatoria (II), al desarrollo de las audiencias (III) y a su resultado (IV)—, describe el procedimiento legislativo y administrativo que debe satisfacerse, dentro de los cuales cabe reiterar —por su vinculación con el caso— los artículos 41 (en cuanto impone que la convocatoria a dicho acto da comienzo a un expediente en el que deben agregarse las actuaciones labradas en cada una de las etapas de la audiencia, entre ellas, los estudios, informes, propuestas y opiniones que pudieran aportar los participantes y los técnicos consultados); 58 (que dispone que concluida la intervención de los participantes, se da por finalizada la audiencia, debiendo agregarse al expediente la versión taquigráfica de todo lo expresado en la misma suscripta por los funcionarios allí mencionados y los particulares que, habiendo intervenido, quisieran suscribirla, junto a toda grabación o filmación que se hubiera realizado como soporte) y 59 (que impone la remisión del expediente a las autoridades responsables para que “[...] informen de qué manera han tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestiman”, debiendo publicarse tales consideraciones, junto con la versión taquigráfica, en el sistema WAP de la Ciudad de Buenos Aires).

Por su parte, con el objeto de definir las consecuencias de la anulabilidad, cabe recurrir analógicamente a la LPA, cuyo artículo 15 establece que “[s]i se hubiere incurrido en una irregularidad, omisión o vicio que no llegare a impedir la existencia de algunos de sus elementos esenciales, el acto será anulable en sede judicial”. Y, en particular, el artículo 19 de ese mismo cuerpo normativa dispone que “[e]l acto administrativo anulable puede ser saneado mediante: a) Ratificación [...] por el órgano superior, cuando el acto hubiere sido emitido con incompetencia en razón de grado y siempre que la avocación, delegación o sustitución fueren procedentes; b) Confirmación

[...] por el órgano que dictó el acto subsanando el vicio que lo afecte”. Agrega que “[l]os efectos de saneamiento se retrotrae[n] a la fecha de emisión del acto objeto de la ratificación o confirmación”.

De las reglas transcriptas, surge —en síntesis— que la declaración de anulación debe ser realizada en sede judicial y que el acto anulable puede ser saneado por ratificación o confirmación del Poder competente. Además, indica que los efectos del saneamiento (en cualquiera de los casos) se retrotraen a la fecha de la emisión del acto.

d.3. Sentado lo anterior, es dable añadir que la declaración de anulabilidad se circunscribe a los artículos de tales plexos jurídicos que habiendo sido objeto de observaciones o reclamos en las audiencias públicas por parte del colectivo actor, fueron desechadas sin explicitación de su justificación.

Es evidente que las reglas en cuestión no excluyen esa posibilidad (rechazo), sino que imponen que la decisión sea adoptada a través de los carriles allí habilitados, además de brindar la posibilidad de que el emisor sanee los vicios que las autoridades competentes (por caso, judiciales) verifiquen formalmente.

d.4. Teniendo presente lo señalado y constatada la existencia de un vicio formal en la sanción de las Leyes N° 6100 y N° 6438, cabe reafirmar que estas resultan anulables en los términos del artículo 4° de la Ley N° 6.

Asimismo, debe observarse que las medidas que adopte el Legislativo para sanear el vicio (consistente únicamente en explicitar por qué no se consideraron viables algunas propuestas de los oradores) no inciden sobre el resto del contenido de las Leyes ni tampoco sobre sus efectos (derechos adquiridos e incorporados de buena fe por terceros) —conforme CSJN, “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN el y 26.080 dto. 816/99 y otros s/ proceso de conocimiento”, CAF 029053/2006/CS001, sentencia del 16 de diciembre de 2021, *Fallos*:344:3635; “Rosza, Carlos Alberto y otro s/ recurso de casación”, R.1309.XLII.REX., sentencia del 23 de mayo de 2007, *Fallos*: 330:2361; “Barry, María Elena c/ ANSES s/ Reajustes por movilidad”, B. 789. XXXI. ROR, sentencia del 10 de octubre de 1996, *Fallos*: 319:2151; e “Itzcovich, Mabel c/ ANSES s/ Reajustes varios”, I.349.XXXIX.ROR, sentencia del 29 de marzo de 2005, *Fallos*:328:566, entre otros).

V. Violación del principio de división de poderes

El Gobierno de la Ciudad criticó la sentencia de grado por considerar que lo allí decidido violaba el principio de división de poderes, al exceder las facultades jurisdiccionales e inmiscuirse en la zona de reserva de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Añadió que ese proceder judicial atentaba contra el debido proceso adjetivo y que los magistrados no estaban facultados a diagramar las políticas públicas sino a evaluar la legalidad de los actos de gobierno sometidos a juicio.

Objetó que la *a quo* hubiera considerado la existencia de una vulneración de los derechos de quienes participaron en la audiencia pública durante el procedimiento de sanción del Código de la Edificación y de su Ley modificatoria, “[...] *por la mera desestimación de sus objeciones al contenido de la norma*”. Aseveró que los participantes no se vieron impedidos de emitir objeciones u observaciones a los proyectos y tampoco que aquellas no hubieran sido ponderadas por los representantes legislativos al votar aquellas Leyes. Destacó que el propio demandante reconoció haber intervenido en aquella discusión previa; pero omitió tener en cuenta que esa posibilidad de participar no obligaba a receptar sus planteos. Insistió en que “[...] *las opiniones recogidas en la audiencia pública [era]n de carácter consultivo y no vinculante*”, conforme lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 6.

Con estos fundamentos, afirmó que el fallo recurrido le causaba un gravamen de imposible reparación ulterior y recordó que el principio de división de poderes (fundado en la “especialización” de las funciones que tiene a cargo el Estado) constituía una garantía de la comunidad y no una prerrogativa dispuesta a favor del Gobierno.

Argumentó que, conforme la jurisprudencia de la Corte Suprema, el modo en que el Poder Legislativo cumplió las prescripciones constitucionales atinentes al procedimiento de formación y sanción de las leyes no constituía una cuestión justiciable, aunque admitió que ese principio cedía si se demostrara “[...] *la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condiciona[ban] la creación de la ley*”. Sostuvo, a continuación, que no se verificaba dicha excepción a la regla general y, por ende, debía descartarse el planteo de invalidez de la contraria.

Luego, enfatizó que el decisorio en crisis erigía al Poder Judicial a la condición de colegislador, sin que hubiera una norma jurídica que respaldara concreta y

específicamente aquel fallo. Por eso, concluyó que la sentencia atacada no era una derivación razonada del derecho vigente y solo hallaba sustento en la voluntad individual de la sentenciante

Sintetizó que “[...] *al dictarse sentencia por fuera del marco de un ‘caso’, se traduc[ía] en una sentencia declarativa de inconstitucionalidad con efecto erga omnes que la Constitución reserva[ba] con competencia ante TSJ, que expulsa[ba] del ordenamiento jurídico el texto completo de la Ley N° 6100 y 6438 sin fijar una condena a cargo de las autoridades demandadas, ejerciéndose de este modo un indebido rol de legislador negativo, carente de respaldo jurídico y violatorio de la división de poderes y de las competencias asignadas por la Constitución*”.

a. Ante todo, corresponde adelantar que varios de los argumentos descriptos en este agravio, ya fueron objeto de análisis y, a su respecto, cabe remitir a lo ya dicho a fin de evitar reiteraciones innecesarias que atentan contra el principio de economía procesal.

b. Expuesto lo anterior, debe recordarse que cuando los jueces revisan la actuación de la Administración —en el marco de las causas en las cuales han sido llamados a conocer— no invaden zona de reserva alguna, sino que se limitan a cumplir con su función, cuál es la de examinar los actos o normas cuestionados a fin de constatar si se adecuan o no al derecho vigente. Ello así, por cuanto es de la esencia del Poder Judicial resolver los conflictos traídos a su conocimiento, declarando el derecho aplicable a cada caso. Y como en un orden jurídico democrático ninguna actividad del Estado puede quedar por fuera del derecho, resulta palmario que todos los actos de aquel son susceptibles de ser confrontados con el derecho vigente —en cuya cúspide se encuentra la Constitución Nacional— para evaluar su grado de concordancia con él.

En otras palabras, el Poder Judicial no puede arrogarse funciones reservadas por la Constitución a los otros poderes del Estado, pero lo que sí puede y debe hacer es ejercer la función judicial, dentro de la que se encuentra comprendida la potestad de juzgar, entre otras cuestiones, la constitucionalidad de las decisiones estatales. Si el Poder Judicial no ejerciera su competencia constitucional frente a las acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes por parte de los otros poderes, cometería la misma falta

que les imputa. Dicho de otra manera, sería responsable por la inobservancia de sus obligaciones.

Además, a esta altura del análisis, debe recordarse que, históricamente, la Corte Suprema señaló que cada poder "[...] *dentro de los límites de su competencia, obra[ba] con independencia de los otros dos en cuanto a la oportunidad y extensión de las medidas que adopta[ara] y a los hechos y circunstancias que la determina[ran]*" (CSJN, "Zárate, José Miguel", 1960, *Fallos*, 247:708). Desde esa perspectiva, se ha dicho "[...] *corresponde sin duda alguna al Poder Judicial [...] garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y decidir las controversias. Ambas materias se superponen parcialmente cuando una política es lesiva de derechos, por lo cual siempre se argumenta en contra de la jurisdicción, alegando que en tales supuestos media una injerencia indebida del Poder Judicial en la política, cuando en realidad, lo único que hace el Poder Judicial, en su respectivo ámbito de competencia y con la prudencia debida en cada caso, es tutelar los derechos e invalidar esa política sólo en la medida en que los lesiona*" (CSJN, "Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus", V. 856. XXXVIII., sentencia del 3 de mayo de 2005, *Fallos*, 328:1146; "Fundación Ciudadanos Independientes c/ San Juan, Provincia de, Estado Nacional y otros s/ acción ambiental meramente declarativa", F. 121. XLV. ORI, sentencia del 20 de septiembre de 2016, *Fallos*, 339:1331, entre otros).

Dicho de otra manera, no es discrecional para el Poder Judicial el restablecimiento de los derechos cuando su violación ha sido denunciada en un caso concreto por la parte legitimada y acreditada debidamente en la causa, tal como concluyó en la especie.

c. Es sobre estas bases que no se advierte que, en autos, la magistrada se hubiera excedido en sus funciones judiciales. Su fallo no contiene la diagramación de una política pública en materia de edificación urbana. No existe ninguna decisión en la sentencia en crisis que hubiera receptado, incluido en el Código de la Edificación y dado vigor a las objeciones formuladas por la parte actora en las audiencias públicas realizadas en el marco de debate parlamentario del Código de la Edificación y de su modificación posterior.

El resolutorio en crisis nulificó las Leyes N° 6100 y 6438 por inconstitucionales al haber incumplido las exigencias establecidas en el Ley N° 6. Por ende, el control judicial se circunscribió a evaluar la legalidad de aquellos actos del Estado (tal como reclamó la recurrente en su recurso).

En otros términos, la intervención judicial (requerida por quien —como se expusiera más arriba— fue admitida como parte legitimada en el marco de una controversia reconocida como concreta) observó la vulneración de las reglas jurídicas aplicables por parte del Poder Legislativo durante el trámite del procedimiento de doble lectura; en particular, las pautas establecidas en la Ley N° 6, respecto de la elaboración de una explicación donde se señalaran los motivos por los cuales se desechaban algunas de las observaciones u objeciones efectuadas por los participantes durante las audiencias públicas realizadas en el marco de aquel trámite parlamentario impuesto por la Constitución local respecto de, entre otros, el Código de la Edificación.

Así pues y más allá de la postura asumida por esta Alzada, la magistrada de grado no intervino injustificadamente en las funciones que forman parte de las competencias asignadas en forma exclusiva a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y tampoco se constituyó en colegisladora (como sostuvo el demandado), sino que ha ejercido las facultades de control de legalidad inherentes al Poder Judicial previstas constitucionalmente, funciones que refieren a la “especialidad” aludida por el demandado, como garantía constitucional establecida a favor de la comunidad, con base en las previsiones del artículo 90 de la CCABA y de su Ley reglamentaria N° 6.

De conformidad con lo expuesto, el agravio del apelante referido a la afectación del principio de división de poderes y, en particular, la zona de reserva Legislativa y Ejecutiva tampoco puede tener favorable acogida.

VI. *Gravedad institucional.*

A continuación, la apelante se quejó por cuanto, a su entender, la sentencia recurrida representaba un caso de extrema gravedad institucional por no resolver un caso concreto y por vedar la existencia de una ley fundamental para la sociedad local.

Sin perjuicio de reiterar que este proceso constituye una verdadera y concreta controversia de derechos (como se fallara más arriba), cabe mencionar que la doctrina de la gravedad institucional constituye una construcción de la Corte Federal,

específicamente relativa al recurso extraordinario federal. El recurrente, en el caso, no expone un agravio autónomo sino que, sencillamente, destaca la importancia de la cuestión para el Estado local.

Siendo entonces que esta doctrina, de carácter excepcional, tiene como sentido remover obstáculos para acceder a la Corte (cfr. Lugones, N., *Recurso Extraordinario*, Lexis-Nexis, 2002, pág. 294; y esta Sala, en autos “Usabel, Héctor y otros c/ GCBA s/ Amparo —Art. 14 CCABA—”, Expediente N° 5120/0, sentencia del 8 de agosto de 2004), es dable concluir que—en la causa y en el estadio en que se encuentra—tal planteo excede el marco de la apelación y, por eso, debe ser rechazado.

VII. Costas

Por último, la accionada se agravió de la imposición de las costas a su cargo. Manifestó que debieron ser distribuidas por su orden. Señaló que la causa carecía de un objeto económico o patrimonial. Explicó que no era aplicable el principio objetivo de la derrota por no haber existido acto u omisión ilegítimo del GCBA, ya que el demandante admitió haber participado en el debate parlamentario donde expresó sus objeciones y sugerencias; y los representantes legislativos y de la Comisión de Planeamiento Urbano lo escucharon y registraron aquellas falencias que consideraron procedentes.

Sintetizó que, en autos, no había acto ilegítimo de la Administración y tampoco una parte victoriosa y otra derrotada.

Luego, alegó la gratuidad del amparo.

En esos términos, pidió que se revocara la decisión adoptada en materia de costas.

a. Expuesto lo anterior, cabe comenzar recordando que el aludido artículo 14 de la CCABA dispuso que el accionante estaba exento de costas.

Al respecto, el Tribunal Superior de Justicia sostuvo que el precepto citado simplemente disponía que, salvo temeridad o malicia, el accionante vencido no debía hacerse cargo de los gastos de la contraria, es decir, no podía ser condenado en costas, (esta Sala, *in re* “Martínez, María del Carmen y otros c/GCBA s/amparo”, sentencia del 9 de agosto de 2000, entre muchos otros).

Dado que este precepto se refería claramente solo al actor y no a las partes, la exención dispuesta alcanzaba únicamente a aquel y no podía extenderse a su contraparte quien, en caso de resultar vencida, debía cargar con las costas pertinentes conforme a las normas generales contenidas en el Código Contencioso Administrativo y Tributario (esta Sala, *in re* “J.C. Taxi S.R.L. c/ GCBA s/ Amparo”, sentencia del 4 de diciembre de 2000; y “Fundación Mujeres en Igualdad c/ GCBA s/ Amparo”, decisorio del 12 de diciembre de 2000, entre muchos otros).

b. Si bien la Ley de Amparo local (Ley N° 2145) no previó ninguna disposición en materia de costas, sí estableció que debía aplicarse supletoriamente la previsión normativa que en la especie regulaba el código de rito, a tenor de lo dispuesto por el artículo 28 de la referida ley.

En ese entendimiento, es preciso recordar que el artículo 64 del CCAyT estableció que era la parte vencida en el juicio quien debía pagar todos los gastos de la contraria, aun cuando esta no lo hubiese solicitado.

Empero, el concepto de “vencido” no solucionaba todos los casos que podían suscitarse en el marco del proceso judicial. Ello así, puesto que había supuestos en los cuales la aplicación lisa y llana del principio objetivo de la derrota consagrado en la legislación local, podía no resultar ajustado a derecho.

Cabe mencionar que este Tribunal resolvió en anteriores oportunidades que “[...] *la imposición de costas constitu[ía] un resarcimiento por los gastos efectuados por quien se vio obligado a desarrollar una actividad, para sustentar su postura u obtener el reconocimiento de su derecho*” (esta Sala, *in re* “Cañado, María Alicia c/ GCBA s/ Amparo”, expediente N° 29/2000, resolución del 19 de diciembre de 2000); y que si fue “[...] *la exclusiva negligencia de la administración la que provocó el inicio, la tramitación de la acción y el devengamiento de los gastos correspondientes, [...] no pod[ían] imponer[se] al accionante [...]*” (esta Sala, *in re* “Argen X S.A. c/ G.C.B.A. s/ Amparo”, expediente N° 37/2000).

c. En la especie, conforme en análisis efectuado, se advierte que la demandada no solo resultó sustancialmente vencida, sino que —además— fue su conducta omisiva

respecto del cabal cumplimiento del artículo 2° de la Ley N° 6, aquella que provocó el inicio, la tramitación de la acción y el devengamiento de los gastos correspondientes.

Por ese motivo, no resulta viable modificar la decisión adoptada en la instancia de grado con relación a las costas.

VIII. Conclusión

Por todo lo expuesto, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por la Legislatura y confirmar la sentencia atacada en todo cuanto fue objeto de agravio con el alcance establecido en el considerando IV.d.

IX. Las costas de la Alzada se imponen a la parte vencida conforme el criterio objetivo de la derrota (artículos 28 de la Ley N° 2145; y 64 del CCAyT).

En mérito a las consideraciones vertidas y habiendo dictaminado el Ministerio Público Fiscal; el Tribunal **RESUELVE: 1)** Rechazar el recurso de apelación interpuesto por La Legislatura; **2)** Confirmar la sentencia de grado con el alcance establecido en el considerando IV.d.; **3)** Imponer las costas de la Alzada a la vencida (cfr. artículos 28 de la Ley N° 2145; y 64 del CCAyT).

Téngase por cumplido el registro –cfr. artículo 11, Resolución CM N° 42/2017, Anexo I –reemplazado por Resolución CM N° 19/2019–.

Notifíquese a las partes y al Ministerio Público Fiscal y Tutelar en sus domicilios electrónicos.

Oportunamente, devuélvase.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires