

DECIMOQUINTO ANIVERSARIO DEL FUERO CAyT DEL PODER JUDICIAL DE LA CABA

CONCURSO DE MONOGRAFÍAS

EL NUEVO ABORDAJE ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL
DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
EN LA JURISPRUDENCIA DEL FUERO CAyT DE LA CABA



**DECIMOQUINTO ANIVERSARIO DEL FUERO CAyT
PODER JUDICIAL DE LA CABA**

CONCURSO DE MONOGRAFÍAS

EL NUEVO ABORDAJE ADMINISTRATIVO Y
CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES EN LA JURISPRUDENCIA
DEL FUERO CAyT



www.editorial.jusbaire.gov.ar

editorial@jusbaire.gov.ar

fb: /editorialjusbaire

Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]

+5411 4011-1320

Concurso de monografías: El nuevo abordaje administrativo y constitucional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Jurisprudencia del Fuero CAyT / Luciana Soledad Falcone; Juan Pablo Falcón; Laura Tarbuch.

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2015.

144 p.; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-3690-48-8

1. Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CDD 340

© Editorial Jusbaire, 2015

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Consejo Editorial

Enzo Pagani

Alejandra B. Petrella

Carlos E. Mas Velez

Marta Paz

Fernando Juan Lima

José Sáez Capel

Departamento de Coordinación de Contenidos

Editorial Jusbaire

Oficina de Diseño

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Gonzalo Cardozo; Carla Famá; Pablo Iglesias; Lucas Oliveira

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Geogrotesque* del tipógrafo argentino Eduardo Manso y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

Autoridades 2016

Presidente

Enzo Pagani

Vicepresidenta

Alejandra B. Petrella

Secretario

Carlos E. Mas Velez

Consejeros

Ricardo Félix Baldomar

Marcela I. Basterra

Alejandro Fernández

Vanesa Ferrazzuolo

Juan Pablo Godoy Vélez

José Sáez Capel

Administrador General

Alejandro Rabinovich

JURADOS

Carlos F. Balbín

Esteban Centanaro

Fabiana Schafrik

SUMARIO

13. Presentación
por **Alejandra B. Petrella**
17. Dictamen del jurado
por **Carlos F. Balbín, Esteban Centanaro y Fabiana Schafrik**
19. Los desafíos del Derecho a la Educación
por **Luciana Soledad Falcone**
57. El valor de la historia: apuntes sobre la protección del Patrimonio Cultural de la Ciudad de Buenos Aires
por **Juan Pablo Falcón**
95. Justicia Integradora: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los asentamientos informales
por **Laura Tarbuch**
133. Anexo I - Resolución CM N° 149/2014
Actividades Conmemorativas correspondientes a los quince años de creación del Fuero CAyT

PRESENTACIÓN

El perfil distintivo de nuestra ciudad, una de las más cosmopolitas del mundo, marca el sustrato de su autonomía, origen del nacimiento de la Justicia local.

Esta Buenos Aires de antinomias, en la que conviven Lugano y Puerto Madero con una misma esencia y distinta idiosincrasia, es la ciudad donde el fuero Contencioso Administrativo y Tributario imparte justicia, cada día, desde hace quince años. Y en la que sus jueces resuelven desde una controversia en el marco de una obra pública para la construcción de un mega complejo bancario, hasta la adjudicación de un subsidio habitacional, alimentario, o la provisión de medicamentos básicos para una persona en situación de calle.

A partir de este contrapunto, se decidió realizar una Jornada de Homenaje a los 15 años del nacimiento del fuero Contencioso Administrativo y Tributario, en cuyo marco tuvo lugar el concurso de monografías plasmado en este libro.

Fue un honor para mí formar parte de esta Justicia desde su nacimiento y haber tenido la posibilidad de ser parte de la organización de los eventos conmemorativos, pero lo es más aún poder prologar esta obra que publica los textos ganadores, referidos al Título II de nuestra Constitución local –Políticas Especiales– que consagra los derechos económicos, sociales y culturales que la jurisprudencia ha reconocido en sus fallos. Justamente, los trabajos ganadores se refieren al derecho a la educación, al derecho a la protección del patrimonio histórico-cultural y al derecho a la vivienda; todos ellos consagrados y operativos a la luz de las normas citadas.



No está de más memorar que se celebran los quince años de un fuero que nació casi en forma concomitante con la Ciudad, que se integró totalmente con magistrados y funcionarios designados por concurso público, que fue forjando una jurisprudencia señera en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y que generó modos novedosos de resolución de conflictos. Una justicia de proximidad, de diálogo e interdisciplinaria.

A modo de homenaje, este libro en el que se publican las monografías ganadoras conforme el dictamen elaborado por el eximio Jurado evaluador, presenta una semblanza del “Nuevo abordaje administrativo y Constitucional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Jurisprudencia del Fuero CAyT de la CABA”.

Esta ciudad con tres millones de residentes o “vecinos”, cinco millones de habitantes que circulan y trabajan en ella, que genera el 25% de la riqueza argentina y el 20% de los recursos coparticipables del país, logró una recategorización conceptual –a su hora– con efectos jurídicos que aún no terminaron de hacerse efectivos.

Para entender tal fenómeno, cabe recordar que el artículo 129 de la Constitución Nacional, incorporado por la reforma de 1994, establece para la Ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo con facultades de legislación y jurisdicción. Con posterioridad, la Ley N° 24588,¹ llamada Ley Cafiero o de Garantías de los intereses federales –que es aquella que se dicta para garantizar los intereses de la Nación en tanto Buenos Aires sea Capital de la República–, estableció que la Ciudad tendría facultades propias de jurisdicción en materia contencioso administrativa y tributaria, contravencional y de faltas y de vecindad (art. 8).

1. LA 1995-C-3169.



El 1º de octubre de 1996 se sanciona la Constitución de la CABA, que en definitiva es la norma reglamentaria del citado artículo 129 de la CN, y establece en su artículo 106 que corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la misma, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales. El Poder Judicial se integra así con el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales inferiores y el Ministerio Público. La Ley N° 7² –Orgánica del Poder Judicial– prevé en su artículo 7, dentro de los órganos del Poder Judicial, una Cámara de Apelaciones integrada por tres salas y 24 Juzgados Contencioso Administrativos y Tributarios, cuya competencia territorial es establecida por el artículo 8 de la Constitución al acotar los límites de la Ciudad. El artículo 48 de la ley citada establece la composición y competencia de los Juzgados en comento, rezando que los mismos entenderán sobre “toda cuestión en que la Ciudad sea parte, cualquiera sea su fundamento y origen, tanto en el ámbito del derecho Público como en el del derecho Privado”.

Más allá del estatus jurídico de la ciudad, lo cierto es que –tal como sostiene la Profesora María Angélica Gelli– la reforma constitucional de 1994 le otorga un perfil distintivo y diferenciado de la Capital Federal, de las provincias y de los municipios. A partir de allí, Buenos Aires nace autónoma; le es acordada una autonomía derivada de las disposiciones de la Constitución. Como dato distintivo, se señala que la transformación le otorgó personalidad jurídica a la ciudad independientemente de su condición actual de Capital Federal de la República Argentina.

2. Reformada por las leyes N° 4889 y 5288



En este contexto, nace y se desarrolla la justicia local, que la presente obra –a modo de homenaje– pretende reflejar y de la que dan cuenta los textos monográficos aquí publicados, los cuales, mediante un profundo análisis doctrinario, desentrañan el alcance de un nuevo derecho local, con perfil propio.

Agradezco fundamentalmente a todos cuantos participaron en el concurso, y particularmente a los ganadores, por cuanto nos invitan a repensar con honestidad intelectual los desafíos que implica la implementación de los nuevos derechos. Felicitaciones por el profundo trabajo que han llevado a cabo.

Por último, agradezco al honorable Jurado por la labor y la participación, y a la Editorial JUSBAIRES por su permanente acompañamiento en todos aquellos temas vinculados al fuero.

Alejandra Petrella

Buenos Aires, diciembre de 2015



DICTAMEN DEL JURADO

En el marco del decimoquinto aniversario del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por conducto de la Resolución del Consejo de la Magistratura N° 149/14, se aprobó la convocatoria a un concurso de monografías, entre otras actividades alusivas a los quince años del fuero.

La temática de las narraciones consistió en “el nuevo abordaje administrativo y constitucional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la jurisprudencia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario”. El Jurado quedó integrado por quienes suscriben, los Dres. Carlos F. Balbín, Esteban Centanaro y Fabiana Schafrik de Nuñez.

La fecha de cierre de las presentaciones se fijó el pasado 31 de julio de 2015 y conforme el Reglamento del Concurso se estableció que el jurado comunicará a la Vicepresidencia del Consejo de la Magistratura la decisión tomada sobre las monografías presentadas antes del 15 de septiembre de 2015.

De tal modo, el presente dictamen se expide a tal efecto.

Por unanimidad, este Jurado resuelve que el primer premio corresponderá a **Atenea**, el segundo a **Copahue** y el tercero a **Bellota**, por los motivos que a continuación se explican.

La monografía de Atenea, titulada “Los desafíos del derecho a la educación”, resultó innovadora e interesante. Ello, pues parte de la definición sobre el contenido del derecho y aborda cuestiones relacionadas con otras disciplinas. Utiliza una bibliografía muy variada y abrevia en la jurisprudencia del fuero a lo



largo de todos estos años. El tema escogido, por su actualidad, ha sido materia de un reciente estudio por parte de los distintos operadores jurídicos dado los cambios que impactaron en el ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos locales. Metodológicamente, resultó ordenada y respetuosa de las pautas que surgen del art. 2 del Reglamento.

La monografía de Copahue aborda en “El valor de la historia” la temática del patrimonio cultural. Posee una buena redacción, una correcta sintaxis y reflexiona sobre un tema interesante. Se trata de un trabajo descriptivo, en el que se despliega el marco teórico, el normativo y se cita jurisprudencia en forma profusa y detallada. Asimismo, el lenguaje metafórico utilizado resulta creativo.

Finalmente, Bellota, a la que se le asigna el tercer lugar en esta competencia, discurrió sobre la “Justicia integradora: los derechos económicos, sociales y culturales en los asentamientos informales”. El trabajo refleja buena organización, redacción y sintaxis. Asimismo, propone el estudio de un tema y lo desarrolla sobre la jurisprudencia del Fuero, tomando diversos precedentes y logrando exponer las ideas troncales que de cada uno de ellos deriva. Por su parte, refleja una opinión personal que se funda en argumentos de diversa índole.

De esta forma, el Jurado expone su opinión con asiento en el art. 10 incs. a) y c).

Carlos F. Balbín

Esteban Centanaro

Fabiana Schafrik



LOS DESAFÍOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Por Luciana Soledad Falcone

LOS DESAFÍOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN*

Por Luciana Soledad Falcone**

*Todo cuanto nos falta al nacer, y cuanto necesitamos
siendo adultos, se nos da por la educación.*

Jean-Jacques Rousseau, *Emilio, o De la educación*¹

1. INTRODUCCIÓN

Cabe comenzar el presente ensayo con una pregunta: ¿Por qué hemos elegido el derecho a la educación? Entendemos que la magnitud de este derecho amerita ser abordada desde un nuevo enfoque, a la luz de las normas constitucionales e internacionales, y de los principios que componen el Estado Constitucional Social de Derecho.

Si bien es cierto que el Fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad ha abarcado temas más paradigmáticos, consideramos que el derecho a la educación merece ser analizado como

* Primer Premio Concurso de Monografías “El nuevo abordaje administrativo y constitucional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la jurisprudencia del Fuero CAyT”.

** Abogada. Especialista en Asesoramiento Jurídico del Estado (Procuración del Tesoro de la Nación). Docente de Derecho Público Provincial y Municipal en la Universidad Nacional de La Matanza; de Elementos de Derecho Administrativo y de Elementos de Derecho Procesal Civil y Comercial, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

1. Rousseau, J.-J., *Emilio, o De la Educación*, (reed.) Madrid, Alianza Editorial, 2001.



un concepto no solo jurídico, sino también social, económico e histórico, inclusive por el mismo juez.

Decidimos abordar este tema teniendo como eje que el derecho a la educación posee tres pilares fundamentales: las políticas públicas, los sujetos (comunidad educativa en su conjunto: familias, alumnos, personal docente y no docente) y la estructura edilicia. Si bien no desconocemos la vital importancia de la tarea docente en la labor educativa, el aspecto referente al empleo público y al régimen disciplinario no será objeto de análisis en el presente.

Si bien tampoco nos adentraremos en este tema, no hay que olvidar que la educación es también ejercida por instituciones de carácter privado, sujetas a la regulación estatal, en ejercicio de su poder de policía.

Estimamos que tratar este tema constituye un aporte, dado que pocas veces es debatido en el marco administrativo y constitucional. Por ello, un enfoque complementario al ya existente nos lleva a considerar las bases normativas de este derecho y la jurisprudencia aplicable, y a aportar reflexiones que tienen por objeto lograr un análisis integral del tema; para lo cual no debemos perder de vista que la educación es un objeto de estudio interdisciplinario, abordado por distintas áreas como la sociología, la política, la pedagogía, la economía y el derecho.

Históricamente, ha sido estudiado desde los derechos de los docentes, las reglas que los alumnos deben acatar y los derechos de los sujetos de la comunidad educativa, pero escasamente encontramos que haya sido vinculado con el derecho a *acceder* a la educación.

Por ello, y porque la educación es una herramienta de igualdad en una sociedad democrática, llave principal del acceso a



la igualdad real de oportunidades, que fortalece y honra la dignidad humana, es que pensamos que no hay mayor homenaje para los quince primeros años de nuestro fuero que hablar del derecho a la educación.

2. APUNTES SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO SOCIAL

Cuando hablamos de derechos sociales, advertimos que es un concepto inescindible de una realidad social y económica, ligado a una época histórica determinada y a la lucha entre dos movimientos ideológicos: el liberalismo y el posterior Estado de Bienestar que lo reemplazó.²

En efecto, se ha sostenido que la noción de “derechos sociales” es en gran medida producto de la crítica a las insuficiencias y distorsiones de la aplicación del modelo liberal, que privilegiaba a los denominados “derechos civiles y políticos”, asignando a su titular una esfera de autonomía libre de interferencia estatal. Los derechos sociales están históricamente relacionados con la idea de “derecho social”, que se sitúa en el último tercio del siglo XIX, como respuesta al empleo de nociones jurídicas típicas del modelo liberal a las relaciones entre capital y trabajo.³

2. Sobre el concepto y la evolución de los derechos sociales, ver entre otros autores: Balbín, Carlos F., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2007; Gordillo, A., *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo I, (11° edición) Buenos Aires, FDA, 2013 (disponible en: www.gordillo.com); Gelli, M. A., *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, 4ª edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2008.

3. Abramovich, V. y Courtis, C., *El Umbral de la Ciudadanía. El Significado de los Derechos Sociales en el Estado Constitucional Social*, Buenos Aires, Editorial del Puerto, 2006.



En el mismo sentido opina Carbonell, para quien “los primeros derechos sociales surgen como formas de protección a los obreros, tanto frente a los infortunios derivados del ejercicio del trabajo, como frente a los patrones para regular las condiciones laborales de forma que no se permita el menoscabo de la dignidad humana”.⁴

En el siglo XIX, los derechos sociales se identificaron con demandas que, mediante luchas políticas y sociales, podían lograr el estatus de derechos legales de grupos particulares. En el siglo XX les fue dado el carácter de fines u objetivos sociales para cuya realización se requiere de normas jurídicas que impongan obligaciones positivas a las autoridades públicas, lo cual excluía la posibilidad individual de hacerlos exigibles directamente ante los jueces.⁵

Se ha sostenido que “la evolución del Estado de Derecho ha permitido identificar tres épocas vinculadas al reconocimiento de los derechos del hombre: la primera etapa fortaleció los derechos civiles y políticos (o individuales); luego devienen los denominados sociales, y por el último el grupo de los más nuevos, como al ambiente sano, de usuarios y consumidores, a la paz, a la comunicación. Sin embargo, advertimos que los derechos categorizados como de primera, segunda y tercera generación están comprendidos en el concepto de ‘derechos humanos’. Son derechos del hombre que se diferencian por sus orígenes históricos y la forma en que se incorporaron a las

4. Carbonell, M. y Mac Gregor, E., *Los Derechos Sociales y su Justiciabilidad Directa*, México DF, Editorial Flores, 2014 (Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM).

5. Rivadeneira, R., “Derechos Sociales: Avances y Desafíos”, en Aljure Salame, Antonio, Araujo Oñate, Rocío y Zambrano Cetina, William (Editores académicos), *Sociedad, Estado y Derecho, homenaje a Álvaro Tafur Galvis*, Tomo III, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2014.



constituciones. Y a nuestro entender, como tales, son el fundamento de la limitación del poder público”.⁶

Se ha dicho que los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad material o sustancial, esto es, como derechos no a defenderse ante cualquier discriminación normativa, sino a gozar de un régimen jurídico diferenciado o desigual en atención precisamente a una desigualdad de hecho que trata de ser limitada o superada.⁷

Nuestra disciplina está plagada de definiciones. Por ello, hemos seleccionado la elaborada por Abramovich y Courtis, quienes sostuvieron que el derecho social es el fruto del intento de traducir en expectativas (individuales o colectivas) respaldadas legalmente, el acceso a ciertos bienes; se trata de la utilización del poder del Estado con el propósito de equilibrar situaciones de desigualdad material, con miras a otorgar mayores oportunidades a grupos sociales postergados, compensando las diferencias de poder en las relaciones entre particulares y resaltando el valor de la igualdad material.

Siguiendo a Balbín, existen algunas cuestiones relevantes al momento de hablar de este tipo de derechos: a) el Estado debe llevar a cabo prestaciones de contenido positivo para garantizar los derechos sociales, utilizando los recursos públicos; b) el ejercicio de tales derechos no puede estar subordinado a la existencia de medios económicos; c) su reconocimiento no puede

6. Ivanega, M., “Derechos Fundamentales: Contenido y límites de los denominados ‘Derechos Sociales’”, en *Estudios Jurídicos en homenaje al prof. Mariano R. Brito*, FCU, Montevideo, R.O. Uruguay, 2008, pp. 113-138.

7. Prieto Sanchís, L., “Los Derechos Sociales y el Principio de Igualdad Sustancial”, en Carbonell, Miguel, *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, publicado en Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1658>



interpretarse como si se tratase de obligaciones cuyo contenido el Estado puede definir con discrecionalidad y sin reglas; d) el Estado posee recursos públicos que debe distribuir, con el propósito de cumplir con esos derechos, con lo cual, los condicionamientos presupuestarios resultan relativos; e) son operativos, plenamente exigibles, progresivos e indivisibles de otros derechos, por caso de los civiles y políticos; f) suponen un hacer por parte del Estado y no simplemente un no hacer, es decir, una abstención; g) las obligaciones estatales de respetar y hacer cierto el reconocimiento poseen un carácter progresivo: el Estado debe reconocer cada vez más el disfrute de los derechos por medio de políticas públicas que amplíen ese estatus, y no puede regresar sobre el cuadro anterior, es decir que una vez reconocido un derecho, el nivel alcanzado no puede eliminarse sin el reconocimiento por parte del Estado de alternativas razonables.⁸

Como se ha visto, los derechos sociales fueron el resultado de procesos sociológicos e históricos que derivaron en que, hoy en día, se los reconozca como derechos subjetivos, que obligan al Estado a prestaciones positivas fácticas (por ejemplo, la alimentación, la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y la seguridad social). Sin perjuicio de ello, es evidente que configuran derechos humanos de reconocimiento internacional que ya han sido incorporados a las constituciones nacionales.⁹

Los derechos sociales tienen que ser entendidos como “derechos plenamente exigibles ante todas las autoridades del Estado, en todos sus niveles de gobierno. La plena exigibilidad requiere de la creación de una sólida teoría de los derechos sociales, así

8. Balbín, Carlos F., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2007.

9. Rivadeneira, R., op. cit.



como de la puesta en marcha de nuevos mecanismos procesales o del mejoramiento de los ya existentes”.¹⁰

En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este derecho “se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural. Es todos esos derechos al mismo tiempo. También, de muchas formas, es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”.¹¹

La educación es la transmisión, por parte de la sociedad, de los elementos espirituales de su cultura socializada, frente a la asimilación de un interés o energía social del individuo que traducirá aquellos elementos espirituales en aptitudes primordialmente sociales, que le permitirán incorporarse como miembro útil a esa sociedad que lo necesita para continuarse.¹²

Coincidimos con la postura que sostiene que debe ser interpretada como un derecho esencial necesario para poder ejercitar todos los demás derechos, como uno de los medios más eficaces para salir de la marginalidad, no pudiendo ser analizada bajo una concepción mercantilista, sino como un servicio esencial

10. Carbonell, M., op. cit.

11. Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 11. Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, “Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 1999.

12. Cirigliano, G., *Filosofía de la Educación*, (1967), 5ª ed., Buenos Aires, Editorial Humanitas.



que el Estado debe proveer y facilitar para asegurar el máximo respeto de la dignidad humana.¹³

La Convención Interamericana de Derechos Humanos, en el artículo 26, habla del denominado “desarrollo progresivo”, pero la misma Corte IDH se ha ocupado de aclarar que “la obligación de los Estados miembros de observar y defender los derechos humanos de los individuos dentro de sus jurisdicciones, como lo establecen la Declaración Americana y la Convención Americana, los obliga, independientemente del nivel de desarrollo económico, a garantizar un umbral mínimo de esos derechos. El nivel de desarrollo podría ser un factor que entre en el análisis para la puesta en vigor de esos derechos pero no se debe entender como un factor que excluya el deber del Estado de implementar estos derechos en la mayor medida de sus posibilidades. El principio de progresividad exige más bien que, a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Y ello, porque garantizar los derechos económicos, sociales y culturales exige en la mayoría de los casos un gasto público destinado a programas sociales”.¹⁴

En ese sentido, el citado Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entiende que la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos. “Como derecho del ámbito de la autonomía

13. Ivanega, Miriam, “Reflexiones sobre el derecho a la educación y la autonomía universitaria”, conferencia dictada en el V Congreso Internacional y VII Mexicano de derecho administrativo “El Régimen jurídico de los servicios públicos de educación”, Universidad Autónoma de México, México DF, 8 al 10 de agosto de 2013.

14. Informe Anual, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo V, 1993. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.V.htm>



de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”.¹⁵

Asimismo, dicho tribunal internacional ha emitido la Opinión Consultiva N° 17/02; entendió que la educación favorece la posibilidad de gozar de una vida digna y contribuye a prevenir situaciones desfavorables para el menor y la propia sociedad.

2.1. Aspecto normativo

Al haberse instituido en nuestro país un sistema federal, rige el principio ya conocido, consistente en que los Estados locales se reservan todo el poder no delegado a la Nación, establecido en forma expresa en el artículo 121 de la Constitución Nacional.

En ejercicio de su autonomía, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictaron sus constituciones, asegurando, por imperio constitucional, la administración de justicia,

15. Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación General N° 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)”, 21º período de sesiones, 1999.



su régimen municipal y la educación primaria (artículo 5), y solo bajo esas condiciones, el Gobierno federal es garante del goce y ejercicio de sus instituciones.

La Constitución Nacional efectúa el reconocimiento y la tutela del derecho a la educación, específicamente en el artículo 14, cuando estatuye que todos los habitantes de la nación gozan del derecho a enseñar y aprender, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio.

Sin perjuicio de ello, podemos encontrar la educación como objetivo en los artículos 41, 42, 75 incisos 17 y 19, y 125 de la Ley Fundamental.

Cabe también recordar que el artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna otorga jerarquía constitucional, a partir de la reforma de 1994, a diversos instrumentos internacionales que fijan importantes estándares para este derecho. Entre los más importantes podemos citar la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹⁶ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹⁷ la Convención de los Derechos del Niño,¹⁸ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,¹⁹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁰ y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.²¹

16. Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 26.

17. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13.

18. Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 28 y 29.

19. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XII.

20. Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 10.

21. Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, artículo 5.



Los Tratados abordan el derecho a la educación de las siguientes formas:

- Reconocimiento del derecho a la educación en cabeza de toda persona.
- Enunciación de sus caracteres: gratuidad y obligatoriedad, entre otros.
- Vinculación con principios como “igualdad de oportunidades” y con la libertad, solidaridad y moralidad.
- Fijación de obligaciones indelegables en cabeza de los Estados parte; la mayoría consistentes en medidas de acción positiva.
- Determinación del objeto de la educación: pleno desarrollo de la personalidad y fortalecimiento del respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y a la dignidad humana.
- Obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas.
- Derecho a la formación profesional.
- Derecho de todos los niños al acceso a la educación y concesión de ayuda financiera, en casos de necesidad.

La palabra educación aparece mencionada también en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en dieciséis oportunidades.

En forma directa, el capítulo tercero de la Carta Constitucional regula específicamente el derecho a la educación y en el artículo 23 establece: “La Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática. Asegura la igualdad de oportunidades y



posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. Respeta el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias. Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos. Establece los lineamientos curriculares para cada uno de los niveles educativos. La educación tiene un carácter esencialmente nacional con especial referencia a la Ciudad, favoreciendo la integración con otras culturas”.

El artículo 24 dispone: “La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine. Organiza un sistema de educación administrado y fiscalizado por el Poder Ejecutivo que, conforme lo determine la ley de educación de la Ciudad, asegure la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones. Crea y reconoce, bajo su dependencia, institutos educativos con capacidad de otorgar títulos académicos y habilitantes en todos los niveles. Se responsabiliza por la formación y perfeccionamiento de los docentes para asegurar su idoneidad y garantizar su jerarquización profesional y una retribución acorde con su función social. Garantiza el derecho de las personas con necesidades especiales a educarse y ejercer tareas docentes, promoviendo su integración en todos los niveles y modalidades del sistema. Fomenta la vinculación de la educación con el sistema productivo, capacitando



para la inserción y reinserción laboral. Tiende a formar personas con conciencia crítica y capacidad de respuesta ante los cambios científicos, tecnológicos y productivos. Contempla la perspectiva de género. Incorpora programas en materia de derechos humanos y educación sexual”.

Finalmente, el último artículo es el 25, que reza: “Las personas privadas y públicas no estatales que prestan servicio educativo se sujetan a las pautas generales establecidas por el Estado, que acredita, evalúa, regula y controla su gestión, de modo indelegable. La Ciudad puede realizar aportes al funcionamiento de establecimientos privados de enseñanza, de acuerdo con los criterios que fije la ley, dando prioridad a las instituciones que reciban a los alumnos de menores recursos. Las partidas del presupuesto destinadas a educación no pueden ser orientadas a fines distintos a los que fueron asignadas”.

Los principales lineamientos de la citada normativa son:

- Principios de libertad, ética y solidaridad, como rectores del sistema educativo.
- Igualdad de oportunidades.
- Promoción del más alto nivel de calidad de enseñanza.
- Financiamiento.
- Sistema educativo con participación de la comunidad.
- Democratización en la toma de decisiones.
- Formación y perfeccionamiento del personal docente.
- Reconocimiento del derecho de las personas con necesidades especiales a educarse y ejercer tareas docentes.
- Contemplación de perspectivas de género.
- Fomento de la integración de otras culturas.



En forma indirecta, se la vincula con derechos como la salud,²² el ambiente sano,²³ y con otros puntos como la competencia de la Legislatura local²⁴ y aparece también en la cláusula vigesimoprimeras,²⁵ que se refiere a los beneficios que les corresponden a los ex combatientes de la Guerra de Malvinas residentes de la Ciudad.

Asimismo prevé el derecho de las personas con necesidades especiales a la educación, en el artículo 42 de la Constitución local: “La Ciudad garantiza a las personas con necesidades especiales el derecho a su plena integración, a la información y a la equiparación de oportunidades. Ejecuta políticas de promoción y protección integral, tendientes a la prevención, rehabilitación, capacitación, educación e inserción social y laboral”.

También desde el Poder Legislativo, la Ciudad de Buenos Aires posee numerosas leyes que regulan diversos aspectos atinentes al derecho a la educación, desde, por ejemplo la Ley N° 898²⁶ que establece la obligatoriedad desde los cinco (5) años de edad y se extiende como mínimo hasta completar los trece (13) años de escolaridad, pasando por otras, como las leyes N° 2297²⁷ que establece un Programa de Educación Vial, N° 2110²⁸ de Educación Sexual Integral, N° 1687²⁹ de Educación Ambiental, N° 114 de Protección

22. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Artículos 20 y 21 inciso 4.

23. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Artículo 27 inciso 14.

24. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Artículo 80 inciso 2 y 81 inciso 2.

25. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cláusula Vigésimoprimeras.

26. Publicación: BOCBA N° 1542 del 08/10/2002.

27. Publicación: BOCBA N° 2671 del 25/04/2007.

28. Publicación: BOCBA N° 2569 del 20/11/2006.

29. Publicación: BOCBA N° 2715 del 29/06/2007.



Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, N° 3009 de Educación al Consumidor³⁰ y N° 5191³¹ de Educación para el Consumo.

2.2. El papel del Fuero Contencioso Administrativo de la CABA

El fuero, en sus diferentes instancias, se ha ocupado de determinar, en los últimos tiempos con mayor amplitud, los alcances del derecho a la educación, en su aplicación a casos concretos.

Antes de realizar el citado abordaje, cabe tener en cuenta que “el tema que sin duda abre a un rico debate, hace pensar en que el Poder Judicial tiene el rol principal. Sin embargo no es posible hacer caer toda la responsabilidad en dicho poder: los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen mandatos constitucionales vinculados en forma directa con la satisfacción de esos derechos. Uno de ellos es la planificación y fijación del presupuesto público; otro es la organización y estructura de la Administración Pública que debe ser eficiente y eficaz”.³²

Justamente, la canalización jurisdiccional de los derechos económicos, sociales y culturales es la consecuencia de que existan derechos genuinos y no meras expectativas de derechos, promesas o esperanzas; esa veta de justiciabilidad debe ser resguardada para evitar que se diluya el núcleo esencial del derecho en cuestión.³³

En primer término, y para realizar un encuadre conceptual, podemos decir que el fuero ha establecido diversas pautas referentes al derecho a la educación: a) el Estado se encuentra

30. Publicación: BOCBA N° 3157 del 20/04/2009.

31. Publicación: BOCBA N° 4563 del 21/01/2015.

32. Ivanega, M., op. cit.

33. Bazán, V. y Quesada, L., *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Buenos Aires, Astrea, 2014.



obligado, entre otras cosas, a facilitar y promover el libre acceso y la igualdad de oportunidades y posibilidades de todos para recibir e impartir enseñanza, sin discriminación alguna; b) deberá crear establecimientos oficiales de enseñanza, garantizando los principios de gratuidad y equidad, y estimular y respetar la enseñanza pluralista en los establecimientos públicos y privados; c) el derecho a la educación permite al individuo acceder al uso de otras libertades, logrando el desarrollo más pleno de sus aptitudes y, a su vez, cumple fundamentalmente con el objetivo de inclusión social, conforme al artículo 17 de la Constitución de la Ciudad;³⁴ d) el Estado debe crear establecimientos oficiales de enseñanza, garantizando los principios de gratuidad y equidad, y estimular y respetar la enseñanza pluralista en los establecimientos públicos y privados.³⁵

La Cámara de Apelaciones del Fuero (en adelante CCAyT) ha tenido oportunidad de expedirse en casos sumamente interesantes; en todos ellos, podrá advertirse cómo el Poder Judicial de la Ciudad se dio a la tarea de realizar una interpretación de este derecho social, acorde con los principios de progresividad, y de aplicación directa de normas de raigambre constitucional.

Del gran universo de casos existentes, hemos efectuado una sistematización que nos pareció significativa, sin perjuicio de que existen muchas otras decisiones jurisprudenciales en la materia.

34. Fallo “Asesoría Tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA c/GCBA s/Amparo”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Sala I, 1/6/2001.

35. Fallo “R. C. A. c/GCBA y Otros”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Sala I, 28/11/2007.



a) El acceso a la educación inicial. El caso de las vacantes

Uno de los temas importantes en los últimos tiempos fue la cuestión de la exigibilidad de vacantes escolares. Cabe destacar que esta falencia se da en todas las áreas educativas, pero dada la mayor presencia de casos, hemos analizado la falta de vacantes en el nivel inicial.

Existen dos normas, ya citadas anteriormente, a tener en cuenta. El artículo 24 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que establece expresamente: “La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine”, y la Ley local N° 898, que dispuso que la obligatoriedad comienza desde los cinco (5) años de edad, en similares términos que la normativa nacional vigente en la materia.³⁶

En este tópico, se puede advertir cómo de un simple cotejo normativo la Ciudad de Buenos Aires se comprometió, en el mismo texto de su Estatuto Organizativo, a garantizar la educación desde los cuarenta y cinco días de vida.

Comenzaremos con citar el caso “G. N. M. F.”.³⁷ Resumiendo los hechos, el actor interpuso una medida cautelar innovativa para que se garantice al menor una vacante escolar en sala de

36. Fallo “R. C. A. c/GCBA y Otros”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Sala I, 28/11/2007.

37. Fallo “G. N. M. F. c/GCBA y otros s/incidente de apelación”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Sala II, 19/06/2014, disponible en *elDial.com*, AA892C.



dos años. La Cámara resolvió favorablemente y sostuvo que el Estado local “asumió en forma indelegable, la responsabilidad de asegurar y financiar la educación pública a partir de los 45 (cuarenta y cinco) días de vida y hasta el nivel superior. Sobre estas bases, corresponde recordar que según la inveterada línea jurisprudencial del Alto Tribunal la primera regla de interpretación es dar pleno efecto a la intención del legislador y la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley, cuyas palabras deben ser comprendidas en el sentido más obvio del entendimiento común, sin que quepa que por la labor hermenéutica se neutralicen sus alcances (Fallos: 321:1614, entre otros)”.

En el caso “ACIJ”,³⁸ la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia interpuso una acción de amparo a efectos de que se garantice y financie la educación en su nivel inicial, a niños y niñas de cuarenta y cinco días a cinco años. La CCAyT emite una decisión sustentada en criterios de realidad social, vinculando el derecho a la educación con la igualdad de oportunidades, en base a los siguientes parámetros: a) existencia de derechos de origen constitucional en debate; b) grupo afectado constituido por un universo amplio de niños y niñas de entre 45 días y 5 años; c) se trata de la educación pública, lo que permite inferir que –al menos– una parte de ese grupo de menores no posee recursos suficientes para recurrir a la educación privada; d) existencia de déficit de vacantes desde hace varios años, sin que se haya modificado dicha situación en la actualidad; e) el

38. Fallo “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Sala II - 19/03/2008, disponible en *elDial.com*, AA4663.



derecho a la educación es esencial para el desarrollo humano íntegro; y, entre otras cuestiones, resulta imperioso y urgente que los niños de la franja etaria señalada puedan gozar plenamente y en su real dimensión de los derechos constitucionales que los convencionales constituyentes nacionales y locales les han reconocido; f) el acceso a la educación no reviste solamente el carácter de derecho subjetivo, sino que, en determinadas circunstancias –como en el caso de autos–, constituye un derecho de incidencia colectiva, en los términos del artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional y 14, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad. Ello así por cuanto en el *sub examine* la afectación del derecho a la educación tiene un efecto generalizado, pues potencialmente podría incidir sobre todos los sujetos que se encuentran en condiciones de acceder a la educación pública que residan en la zona delimitada en el objeto de la demanda.³⁹

Asimismo, en un considerando de valor, entiende la Cámara que el derecho a la educación inicial, en particular, afecta a los niños y niñas más pequeños y que requiere la vacante no solo para acceder a la educación propiamente dicha, sino también para satisfacer sus necesidades más elementales, ya que la escuela se presenta, por un lado, como un lugar de contención cuando los niños no pueden quedar a cargo de sus padres porque estos últimos deben asistir a sus respectivos trabajos y, por el otro, tal como lo pusiera de resalto el Documento para el Debate de la Ley de Educación Nacional, asume un carácter asistencial y de inclusión social, ya que les pro-

39. Fallo “Asesoría Tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA c/GCBA s/Amparo”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Sala I, 1/06/2001.



vee además una alimentación adecuada durante el tiempo que permanecen en las instituciones educativas.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de la CABA ha ratificado lo expuesto por las instancias anteriores, sosteniendo que “más allá de la obligatoriedad (que se refiere al deber de los padres de inscribir a sus niños en establecimientos educativos a partir de los cinco años), la Constitución de la Ciudad ha previsto que esta garantiza y asegura la educación a partir de los cuarenta y cinco días de vida”.⁴⁰

Tal como se ha mencionado, fallos como el citado han entendido el derecho a la educación con un contenido mucho más amplio, como una herramienta de la vida social, que es directamente proporcional a la igualdad de oportunidades.

En el precedente “Cantaluppi”,⁴¹ la accionante inició una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de que se ordene el restablecimiento de la vacante originariamente otorgada en el Jardín de Infantes Nucleado A del Distrito Escolar 8, ya que habría sido retirada de modo arbitrario e ilegal. No habiéndose expedido la Administración acerca de los reclamos e inquietudes de la amparista, el Juez de Primera Instancia ordenó que, sin afectar derechos de terceros, se garantice el ingreso del menor a dicho establecimiento, haciendo cita de la Convención de los Derechos del Niño y destacando un precedente en el cual la CSJN hace mención al interés superior del

40. Fallo TSJ, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA), 13 de agosto de 2007.

41. Fallo “Cantaluppi, Analía c/GCBA s/Amparo”, Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires N° 16, 28/02/2014, disponible en *elDial.com*, AA88E7.



niño y la cautela que deben tener las autoridades en todo asunto que los involucre.⁴²

En otra decisión, esta vez de un Juzgado de Primera Instancia, se consideró que “si bien la educación resulta obligatoria desde los cinco (5) años de edad y hasta completar, como mínimo, los trece (13) años de escolaridad (cfme. art. 24 de la CCABA y art. 1 de la Ley N° 898), lo cierto es que ello no exime al Estado de la Ciudad de Buenos Aires de la responsabilidad indelegable que le impone la Constitución de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita a partir de los 45 días de vida, más allá del carácter facultativo del aprovechamiento de tal servicio por parte de la ciudadanía”.⁴³

El problema del acceso a las vacantes también se sitúa en el área de la educación especial. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires ha expresado que cuenta con información acerca de niños, niñas y adolescentes con discapacidad que no encuentran vacante en establecimientos educativos, así como también de reclamos por inaccesibilidad edilicia que impide la incorporación de alumnos con discapacidad motora.⁴⁴ Esto

42. En el fallo citado, la CCAyT establece: “La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que ‘Los menores, máxime en circunstancias en que se encuentra comprometida su salud y su normal desarrollo, a más de la especial atención que requieren de quienes están directamente obligados a su cuidado, requieren también la de los jueces y de la sociedad toda, más aún si se tiene en cuenta la consideración primordial del interés del niño que la Convención sobre los Derechos del Niño impone a toda autoridad nacional en los asuntos concernientes a ellos.’” (Causa Q.64.XLVI “Recurso de hecho deducido por S. Y. Q. C. por sí y en representación de su hijo menor J. H. A. C. en la causa ‘Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo’, sentencia del 24/02/2012”).

43. Fallo “Lamanna, Eliana Claudia y otros c/GCBA s/amparo”, Juzgado CAyT N° 13, Secretaría 26, marzo de 2014.

44. Informe Defensoría del Pueblo de la CABA. Educación Inclusiva - Alto Comisionado de DDHH - Resolución N° 22/3, Consejo de Derechos Humanos ONU, 20/9/2013.



resulta de una extrema gravedad, toda vez que son situaciones de palmarias vulneraciones de derechos fundamentales de los sujetos implicados, y constituyen una problemática social que se debe solucionar.

Como se destacó anteriormente, la mirada del fuero para el derecho a la educación pasa por el necesario tamiz de la tutela del interés superior del niño y en cada decisión se ha privilegiado la mirada desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con mucha influencia de la Convención de los Derechos del Niño y de la Ley local N° 114; esto se advierte no solo en casos como el de las vacantes escolares, sino en otros como aquel en el cual la actora solicitó una medida cautelar a efectos de que se anule una fecha de examen –y se fije una nueva– de su hija, toda vez que demostró con un certificado médico que la menor se encontraba padeciendo una afección aguda psicoorgánica, diagnosticándose crisis de pánico en relación a sus estudios.⁴⁵

La Cámara consideró que el estado mental de la actora podría haber tenido una incidencia decisiva en el resultado de los exámenes mencionados y que “se encuentra en juego en el caso la inserción escolar y el correcto desarrollo educativo de la menor, lo cual, valorado a la luz de los principios y objetivos del sistema escolar de convivencia creado por la Ley N° 223, y particularmente de su artículo 5 inciso ‘g’ –‘generar las condiciones institucionales necesarias para la retención y finalización de estudios secundarios de los/las jóvenes’–, refuerza la solución a la que en definitiva se arribará”.

45. Fallo “Vanzini, Oscar Alberto c/ Colegio Liceo N° 1 Figueroa Alcorta s/ Amparo (Art. 14 CCABA)”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Sala I, 12/5/2004, disponible en *elDial.com*, BGC6C.



b) La estructura edilicia como parte del derecho a la educación: accesibilidad para las personas con discapacidad y conservación adecuada de los edificios. El caso de las denominadas “aulas modulares”

En el caso “Asesoría Tutelar”,⁴⁶ la Sala I de la CCyT confirmó el fallo de primera instancia que ordenó al GCBA cumplir con las prescripciones de la Ley N° 350, y proceder a la construcción de una escuela secundaria en una parcela de la escuela N° 19 del Distrito Escolar 20, en los plazos y modalidades allí indicados, y le reconoció legitimación procesal al Asesor Tutelar “por su carácter de integrante del Ministerio Público, encargado específicamente de ejercer la representación y protección promiscua de los derechos subjetivos y de incidencia colectiva de los menores e incapaces, entablado en su defensa las acciones y recursos pertinentes (artículo 34, incs. 2 y 4, Ley N° 21), así como, en general, de promover la actuación de la Justicia de acuerdo con los intereses generales de la sociedad (artículo 125, Constitución de la Ciudad y artículo 1, Ley N° 21)”.

En el fallo se hizo especial hincapié en la efectiva afectación de los derechos de aquellos niños y niñas en edad escolar, en particular aquellos que se domiciliaban en la zona donde debía construirse la escuela, generador del daño diferenciado.

Existen otras decisiones judiciales novedosas de las cuales se desprende que el contenido del derecho a la educación no se circunscribe solamente a recibir conocimientos, sino a poder hacerlo en condiciones edilicias adecuadas; esto se verificó cuando se cuestionaron judicialmente las denominadas “aulas container”

46. Fallo “Asesoría Tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA c/GCBA s/Amparo”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Sala I, 1/06/2001.



o “modulares”, que consistían en estructuras precarias construidas por el GCBA a efectos de que allí se dicten clases.

En 2006, a raíz de un amparo interpuesto por dos ciudadanos, el entonces Juez de Primera Instancia Fernando Juan Lima, hoy integrante de la Cámara de Apelaciones del Fuero, dictó una sentencia en la cual estimó que “solo acudiendo a un eufemismo puede sostenerse que los containers en cuestión constituyen, efectivamente, aulas” y que “no solo aparece como impropio que se dicten clases en tales denigrantes condiciones, sino que ello implica un concreto peligro para la vida y salud de alumnos y personal docente y no docente en virtud de los materiales de que están hechos los containers y de la circunstancia de que tienen una sola (y pequeña) vía de entrada y salida”.⁴⁷

Cabe destacar que la CCAyT ha confirmado dicha decisión, destacando que no existen razones de oportunidad, mérito o conveniencia que permitan no cumplir con cuestiones trascendentales en el ejercicio de la función pública. “Sí, en cambio, se dan esas razones en lo que concierne al modo en que habrá de llevarse a cabo la tarea encomendada. Y es en ese ámbito, justamente, donde adecuadamente el *a quo* no ha querido inmiscuirse.”⁴⁸

En subsiguientes oportunidades, la justicia porteña también se expidió en contra de la instalación de las citadas estructuras. En el fallo “A. P. G.”⁴⁹ la CCAyT dispuso “que las aulas modulares

47. Fallo “Iglesias José Antonio y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 11, 10/6/2006.

48. Fallo “Iglesias José Antonio y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Sala II, 20/9/2006.

49. Fallo “A. P. G. y otros c/GCBA s/amparo”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Sala II, 18/11/2014.



en cuestión no sean utilizadas para actividad alguna que no sea, en su caso, llevar a cabo las tareas pertinentes vinculadas con las condiciones de seguridad necesarias para evitar cualquier afectación a la integridad física de la comunidad educativa o de cualquier persona no avezada en la materia. Ello así hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el asunto, hasta tanto se acredite haber superado las irregularidades detectadas”.

También se prohibió la instalación de dichas estructuras en el Instituto “Félix Fernando Bernasconi”, por ser Monumento Histórico Nacional según Decreto N° 756/2009.⁵⁰

La CCAyT también ordenó al Gobierno de la Ciudad arbitrar los medios necesarios para posibilitar la concurrencia a la escuela de un niño con discapacidad, con la asistencia permanente del personal de apoyo especializado que cumpla con los requisitos que el menor requiera, tornando efectivas disposiciones expresas de normativa internacional aplicable en la materia.⁵¹

El tribunal opinó que se encontraban en juego los presentes derechos fundamentales como la educación, pero también la integración, de indudable rango constitucional.

La Defensoría del Pueblo de la CABA ha informado datos preocupantes: la educación cuenta con deficiencias en condiciones de infraestructura, seguridad y habitabilidad de edificios

50. Fallo “González Gass, Virginia y otros contra GCBA sobre amparo”, Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 4, Secretaría 8, febrero de 2014.

51. Fallo “Aimar, Karina Elizabeth y Otros c/GCBA s/Otros Procesos Incidentales”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala II, abril 29 de 2005. El Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad menciona la relación de la accesibilidad con la educación en el punto “v) Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.”



escolares que si bien afectan a todo el alumnado, en el ámbito de la discapacidad se profundiza ante condiciones de inaccesibilidad y falta de habilitación y mantenimiento de ascensores.⁵²

c) El acceso a la educación. La denominada inscripción *online* o electrónica

Siguiendo con algunos pronunciamientos más puntuales, encontramos diversas situaciones que fueron judicializadas y que son una muestra de la trascendencia social de este derecho, como por ejemplo la denominada inscripción *online*, implementada por el Ministerio de Educación de la Ciudad a partir del ciclo lectivo 2014.

En autos “Kestelboim y otros”,⁵³ el Sr. Defensor General de la CABA junto con otros actores interpusieron una acción de amparo contra el GCBA para lograr que se deje sin efecto el sistema de inscripción *online*, aprobado por las Resoluciones N° 3337/MEGC/09 y su consecuente 1129/SSEGC/13.

Como sustento de su pretensión, los accionantes sostuvieron que las resoluciones cuestionadas: a) afectaban la confianza legítima en el obrar estatal, b) atentaban contra la teoría de los actos propios, c) modificaban el reglamento educativo, d) afectaban el ejercicio del derecho a la educación respecto de la población más vulnerable de la Ciudad y la autonomía personal, e) eran violatorias del derecho a la igualdad, f) resultaban regresivas respecto del ejercicio actual del derecho a la educación y restrictivas para

52. Informe Defensoría del Pueblo de la CABA. Educación Inclusiva - Alto Comisionado de DDHH - Resolución N° 22/3, Consejo de Derechos Humanos ONU, 20/9/2013.

53. Fallo “Kestelboim, Mario Jaime y Otros contra GCBA y Otros sobre Amparo”, Juzgado CAyT N° 8, Secretaría 16, 5/11/2013.



el ejercicio de la patria potestad y g) se encontraban viciadas en los elementos finalidad y causa.

El Juez de Primera Instancia manifestó no haber advertido que el sistema de inscripción en línea sea violatorio del derecho a la educación, no generando juicios de valor sobre las virtudes o defectos que la medida pueda tener, desde el punto de vista de la gestión pública,⁵⁴ típica cuestión de oportunidad, mérito y conveniencia, exenta de revisión judicial.

Sin perjuicio de ello, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad consideró que “a poco de conocerse los resultados del proceso de inscripción de alumnos/as, comenzaron a recibirse en el Ministerio de Educación del GCBA, en distintos organismos públicos, gremios docentes y ONG los reclamos de las familias de los niños/as y adolescentes a quienes no se les había otorgado la vacante tramitada a través del nuevo sistema. Desde un primer momento se observaron graves errores en el diseño del programa informático, ya que en muchos casos se distribuyeron y otorgaron vacantes sin respetar las prioridades de ingreso establecidas en los artículos 23 y 31 de la Resolución 4776 - MEGC/06 “Reglamento Escolar”. Las fallas se advirtieron también con relación a la asignación de vacantes en escuelas normales superiores –dependientes de la Dirección de Formación Docente–, así como también en establecimientos que habían implementado cursos

54. El Juez manifestó que no solo se ha establecido la vía de internet y telefónica sino la presencial en los Centros de Gestión, en las escuelas, en diversos puntos de la Ciudad, a lo que se agrega el contacto personal en las entrevistas previstas, todo antes de la asignación de las vacantes, lleva a la misma conclusión en el sentido de que no se observa una ilegitimidad manifiesta que haga verosímil el derecho de la actora. Esto se repite, porque por su importancia se considera que no es superfluo, sin que signifique pronunciarse sobre si se está frente a una buena, regular o mala gestión en cuanto a oportunidad, mérito y conveniencia, que no compete a un tribunal de justicia.



de nivelación. Esas falencias generaron una importante oleada de reclamos por parte de familias que esgrimían su disconformidad debido a que no se habían respetado las prioridades de ingreso a las escuelas establecidas en el Reglamento Escolar”.⁵⁵

La Defensoría dio cuenta de un total de 939 casos registrados a partir de los reclamos presentados por adultos responsables de niños, niñas y adolescentes con problemas de asignación de vacante.

d) La asistencia a la comunidad: habilitación de línea telefónica para recibir denuncias. El caso “Boico”

Finalmente traemos a colación un último caso, interesante por sus aportes en cuanto a la caracterización del derecho que nos ocupa. Se trata del fallo “Boico”, en el cual se cuestionaba la legitimidad de la normativa que instituyó una línea telefónica a efectos de que se pueda denunciar, entre otras cuestiones, “intromisión política” en las escuelas de la Ciudad (maltratos, *bullying*, discriminación, seguridad, infraestructura, equipamiento, quejas relacionadas con la calidad de la educación).

La CCAyT no hizo lugar al planteo, sosteniendo que “en el supuesto que nos ocupa, el modo en que ha quedado enunciada la categoría cuestionada no permite sostener que por su intermedio se otorga trato diverso a supuestos que son iguales pero que, sin embargo, quedarían sometidos a reglas que vedan a un grupo (el discriminado) lo que aparece admitido para el resto de los sujetos pasivos, pese a que entre todos los involucrados no se presentan características aptas para formular una distinción

55. Informe Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, “Inconsistencias y errores detectados en el sistema de inscripción en línea del Ministerio de Educación de la CABA”, <http://defensoria.org.ar/institucional/pdf/inscripciononline.pdf>, abril de 2014.



legítima. La forma en que el actor ha planteado su demanda –por tratarse de una acción exclusivamente preventiva– exigiría acreditar que el propio texto del sistema impugnado genera la discriminación objetada, extremo que, según quedó expuesto, no se verifica en relación con la modalidad bajo la que el protocolo incluyó la categoría de intromisión política bajo estudio.”⁵⁶

En su voto en disidencia, el Dr. Balbín explica detalladamente que “el derecho a la educación se encuentra consagrado en los arts. 14 y 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, y 23, 24 y 25 de la Constitución de la Ciudad, como así también en distintos tratados internacionales con jerarquía constitucional (art. 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 28 de la Convención sobre Derechos del Niño; arts. 5 y 7 de la Convención contra la Discriminación Racial). A su vez, “[l]a Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan o entorpezcan el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes y su efectiva participación en la vida política, económica y social de la comunidad (art. 5, Ley N° 114)” y opina que el derecho a la educación pública no es solo un interés jurídico individual sino también colectivo.

Otro de los puntos sustanciales de su disidencia se sustenta en que entendió que el Protocolo de Procedimiento instaurado para regir el funcionamiento de la línea telefónica quebrantaba el principio de legalidad, toda vez que ampliaba el universo de las conductas punibles, es decir, las infracciones. “En efecto, tal como surge del informe obrante a fs. 62/69, el objeto de la línea telefónica –y de conformidad con el mensaje predeterminado– es

56. Fallo “Boico ...”, op. cit., del voto de la Jueza Mariana Díaz.



‘alertar situaciones irregulares en las Escuelas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires’ (énfasis agregado). A su vez, las llamadas y su objeto deben ser clasificados –entre otros– como ‘intromisión política en las escuelas’, e incluso prevé un ítem denominado lisa y llanamente ‘otros’ (conf. fs. 77, punto 2). De modo que cabe concluir razonablemente que el Protocolo no solo reglamentó las disposiciones legislativas antes descriptas sino que modificó tales reglas al introducir otras conductas punibles en el sistema educativo de la Ciudad”.

e) La aptitud del menor

En un precedente interesante,⁵⁷ la CCAyT decidió hacer lugar a una medida cautelar interpuesta por los padres de un menor que solicitaban su ingreso a la sala de cinco años, toda vez que el niño no contaba con la edad necesaria a la fecha límite para la inscripción (30 de julio).

Es interesante cómo en este pronunciamiento se valoró el interés superior del niño y se decidió que continúe sus estudios en la sala de cinco años, luego de realizadas las pericias psicopedagógicas correspondientes, preservando los beneficios derivados del mantenimiento del vínculo con su grupo de pares, con los cuales hace dos años venía compartiendo la escolaridad, que es solo una parte del derecho a la educación.

No obstante, no se debe dejar de considerar que en el caso antes citado el niño ya se encontraba cursando, por un error en la inscripción, en una instancia superior a la que correspondía para su edad.

57. Fallo “T. M. V. y otros c/GCBA s/otros procesos incidentales”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 04/05/2012.



Sin embargo, existió otro fallo⁵⁸ en el cual los padres de una menor interpusieron una acción de amparo contra el GCBA a efectos de lograr la inscripción de su hija en la Escuela “Paula Montalt”, con independencia del límite de edad establecido por el artículo 39 del Reglamento Escolar,⁵⁹ que les había sido denegada (con sustento en la Disposición N° 435/DGEGP/2007,⁶⁰ de la Dirección General de Educación de Gestión Privada).

En este último caso, se decidió no hacer lugar a lo peticionado, sosteniendo que si bien podría generar algún tipo de dudas la razonabilidad de impedir totalmente el planteo de excepciones al principio general que impone la Disposición N° 435/DGEGP/2007, para que procediera la revisión de dicha norma, debería acreditarse que la menor tiene una capacidad mayor que los niños de su edad, no resultando suficiente el informe producido por un especialista médico de parte; única prueba agregada que, debido al escaso desarrollo de sus fundamentos, no puede dar lugar a tener por configurada la verosimilitud en el derecho con sustento en la arbitrariedad de la disposición recurrida, cuando se encuentra en juego el desarrollo integral de la menor.

El tribunal actuante analiza la norma cuestionada y concluye que es una reglamentación que tiene por objetivo proteger al menor y evitar que aquel sea objeto de mayores presiones educativas que –por su edad– no puede soportar, siendo respetuosa del interés superior del niño.

58. Fallo “R. S. J. A. y otros c/GCBA s/otros procesos incidentales”, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala I, 12/11/2008.

59. Aprobado por Resolución 4776-MEGC-2006.

60. Esta Disposición ratifica la vigencia del día 30 de junio de cada año como fecha límite para la edad de alumnos ingresantes a las salas de Educación inicial y a primer grado de la Escuela primaria. A partir del término lectivo 2008.



Respecto al valor de la educación inicial, se sostuvo que “Constituye una etapa crucial, e irrepetible en la historia personal, donde se estructuran las bases fundamentales del desarrollo cognitivo, emocional y ético de cada ser humano. En esta etapa se definen las condiciones con las cuales un niño o una niña ingresa a su tránsito escolar y, por eso, su incidencia con respecto al logro de futuros aprendizajes es muy significativa. Este nivel debe tener una clara intencionalidad pedagógica, brindando una formación integral que abarque los aspectos sociales, afectivo-emocionales, cognitivos, motrices y expresivos. Todas estas dimensiones de la personalidad están estrechamente vinculadas, conformando subjetividades que se manifiestan en modos personales de ser, sentir, pensar y hacer (Documento para el Debate Ley de Educación Nacional)”.⁶¹

3. CONCLUSIONES

A lo largo de estas líneas, hemos podido advertir cómo el Fuero CAyT de la Ciudad ha interpretado, en muchos casos, el alcance del derecho a la educación, realizando una tarea de subsunción de los hechos a las normas, propia y típica de la actividad jurisdiccional, que trae por resultado una sentencia.

El tema del derecho a la educación no solo es complejo, sino que su trascendencia social es enorme y necesita de la tarea de los jueces para garantizar su efectivo cumplimiento. Asimismo, reiteramos que es un tópico respecto al cual la bibliografía resulta escasa.

Como sucede con casi todos los derechos, los tres poderes del Estado deben actuar coordinadamente, y en especial

61. Fallo “R. S. J. A.”, op. cit.



armónicamente, para poder garantizar el pleno goce y ejercicio de este derecho, cuidándose de no intervenir cada uno en la esfera de actuación de los restantes.

Si bien ya lo hemos mencionado anteriormente, es necesario llamar a la reflexión sobre la importancia de la educación como un verdadero derecho fundamental, un derecho humano en cabeza de todas las personas y que coloca en cabeza del Estado obligaciones para garantizar su pleno goce y ejercicio.

En palabras de la UNESCO,⁶² a las cuales adherimos, el derecho está relacionado con una educación de calidad, inclusiva y equitativa, que permita verdaderos cambios de vida, como instrumento poderoso que permite a niños y adultos salir de la pobreza y participar de la vida en comunidad, y esto se ha visto reflejado en muchas de las decisiones jurisprudenciales citadas, en una revalorización del derecho.

Decidimos dar un cierre a este trabajo diciendo que el Poder Judicial deberá prepararse para nuevos desafíos sobre temas que, seguramente dentro de poco tiempo, estarán siendo sometidos a su intervención vinculados con este derecho, tales como el *bullying* en las escuelas y la responsabilidad del Estado en la política pública de educación.

El Poder Judicial no puede desconocer, dentro del esquema constitucional, la importancia de la educación en la formación de la sociedad, que trasciende el conflicto individual sometido a la justicia; su rol es esencial para dignificar a la educación como derecho fundamental.

62. <http://www.unesco.org/new/es/education>.



BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado constitucional social*, Buenos Aires, Editorial Del Puerto, 2006.

BALBÍN, Carlos F., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2007.

BAZÁN, V. y QUESADA, L., *Derechos económicos, sociales y culturales*, Buenos Aires, Astrea, 2014.

BIDART CAMPOS, G., “El Constitucionalismo Social”, en Bidart Campos, G. (Coord.), *Economía, Constitución y Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ediar, 1997.

CARBONELL, M. y MAC GREGOR, E., *Los Derechos Sociales y su Justiciabilidad Directa*, México DF, Editorial Flores, 2014 (Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM).

CIRIGLIANO, G., (1967), *Filosofía de la Educación*, 5ª ed., Buenos Aires, Editorial Humanitas.

GELLI, M. A., *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada. 4ª edición ampliada y actualizada*, Buenos Aires, La Ley, 2008.

GORDILLO, A., www.gordillo.com, Tomo I (11ª edición), Buenos Aires, FDA, 2013.



IVANEGA, M., “Derechos Fundamentales: Contenido y límites de los denominados ‘Derechos Sociales’”, publicado en *Estudios Jurídicos en homenaje al prof. Mariano R. Brito*, Montevideo, R.O. Uruguay, FCU, 2008, pp. 113-138.

_____, “Reflexiones sobre el derecho a la educación y la autonomía universitaria”, conferencia dictada en el V Congreso Internacional y VII Mexicano de Derecho Administrativo “El Régimen jurídico de los servicios públicos de educación”, Universidad Autónoma de México, México DF, 8 al 10 de agosto de 2013.

PRIETO SANCHÍS, L., “Los Derechos Sociales y el Principio de Igualdad Sustancial”, en Carbonell, Miguel, Cruz Parceró, Juan A. y Vázquez, Rodolfo (Comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México DF, Universidad Autónoma de México, 2000 (disponible en: Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1658>).

RIVADENEIRA, R., “Derechos Sociales: Avances y Desafíos”, en Aljure Salame, Antonio; Araujo Oñate, Rocío y Zambrano Cetina, William (Editores Académicos), *Sociedad, Estado y Derecho, homenaje a Álvaro Tafur Galvis*, Tomo III, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2014.

ROUSSEAU, J.-J., *Emilio, o De la Educación*, Madrid, Alianza, 2001.



**EL VALOR DE LA HISTORIA:
APUNTES SOBRE LA PROTECCIÓN DEL
PATRIMONIO CULTURAL DE LA CIUDAD
DE BUENOS AIRES**

Por Juan Pablo Falcón

EL VALOR DE LA HISTORIA: APUNTES SOBRE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES*

Por Juan Pablo Falcón**

1. INTRODUCCIÓN

La mañana es fría, el sol se asoma y una leve brisa acomoda el peinado. Las pisadas se escuchan fuertes sobre las baldosas de alguna calle céntrica de Buenos Aires y el adoquinado acompaña el caminar. En el andar, sentirse maravillado por el Palacio Barolo que nos habla de la *Divina Comedia* a través de sus curvas, o contemplar la fachada del edificio “La inmobiliaria” sobre la inmortal Avenida de Mayo son solo algunas de las sensaciones que provocan estos centinelas, testigos mudos de años de historia.

En esa caminata, en la que el aroma a café intenso de la *London City*, lugar que ha sabido inspirar a Julio Cortázar, inunda todos nuestros sentidos, la vista comienza a alzarse y nos preguntamos ¿cuánto puede uno descubrir si mira hacia arriba? Las cúpulas y las exquisitas terminaciones de las cornisas casi esculpidas a

* Segundo Premio Concurso de Monografías “El nuevo abordaje administrativo y constitucional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la jurisprudencia del Fuero CAyT”.

** Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diploma de Honor. Prosecretario Coadyuvante de la Justicia Contencioso Administrativa y Tributaria de la CABA. Candidato a Magíster en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA). Docente de la Facultad de Derecho de la UBA.



mano, las estatuas allí depositadas que cargan sobre sus hombros el peso de los años irradian identidad e historia. La Plaza de Mayo evoca los acontecimientos más importantes que tuvieron lugar en este país, y el Congreso, palacio majestuoso de la Democracia, alberga en su interior debates que marcaron el rumbo de la Nación.

Llegada la noche, la ciudad nos envuelve con sus luminarias, la calle Corrientes nos invita a disfrutar la oferta teatral y, ¿por qué no?, degustar una porción de pizza de “Güerrin” o “Banchero”, viejos iconos de la Buenos Aires gastronómica donde mozos de oficio y vocación memorizan cientos de pedidos sin la ayuda de papel y lápiz.

Estas, entre muchas otras más, son expresiones de una Buenos Aires diversa, cosmopolita, tradicional, moderna y con una clara identidad cultural que no solo se caracteriza, paradójicamente, por la diversidad, sino que también constituye un elemento aglutinante de la sociedad. Todos nos sentimos parte de esta ciudad y todos, a su vez, nos vemos reflejados en sus símbolos, en su arquitectura, en su trazado y en su patrimonio histórico como elemento identificador.

Lamentablemente, en los últimos años, hemos sido testigos de cómo una falsa idea de progreso sumada a un afán de lucro sin límites han servido como factores para la destrucción de símbolos culturales porteños. Basta caminar por Florida para apreciar, con tristeza, lo que ha quedado de la mítica confitería Richmond o visitar la intersección de Rivadavia y Callao para contemplar el fantasma del majestuoso bar “El Molino”.

En los últimos años, la Ciudad de Buenos Aires ha sido víctima de un proceso de alteración de su patrimonio cultural, que no solo se ha visto reflejado en la demolición de edificios



emblemáticos y definatorios de la identidad porteña para construir, en su lugar, grandes torres que modifican la fisonomía del paisaje urbano y traen consigo innumerables problemas en la prestación de los servicios públicos, sino que, además, la alteración del paisaje y tejido urbano se ha producido con, por ejemplo, la remoción de adoquinado histórico, o el otorgamiento de excepciones al régimen de planeamiento urbano que permiten construir por sobre los límites de altura, o reduciendo los espacios verdes que, lamentablemente, en la Ciudad no abundan.¹

La ciudad ha pasado de ser una conjunción de elementos culturales a un inmenso terreno cuyos principales emblemas están subastándose en pos de una construcción no sustentable amparada por el lucro que no conoce de límites. Buenos Aires está pasando de ser un bastión de historia e identidad y una cédula medular en el tejido social nacional, a convertirse en una mercancía y en un excelente lugar para hacer negocios y para privilegiar la ganancia a costa de la identidad cultural porteña.

A continuación, haremos un desarrollo que intentará responder a ciertos cuestionamientos que se irán suscitando a lo largo de estas líneas. ¿Qué es la cultura? ¿Cómo la cultura define la identidad? ¿En qué medida es protegida por el ordenamiento jurídico internacional, nacional y local? ¿Qué papel ha cumplido la sociedad civil en la protección de los símbolos culturales?

1. Según estadísticas de la Organización Mundial de la Salud, Buenos Aires cuenta con 6,2 m² por habitante cuando debería haber entre 10 y 15 m² por persona. En el último *ranking* elaborado por el sector de hábitat de la ONU, se puede apreciar que Buenos Aires se encuentra anteúltima solo superando a Lima en las grandes urbes. Por el contrario, ciudades como Curitiba, San Pablo y Río de Janeiro en Brasil, o Bogotá en Colombia se encuentran al tope de las estadísticas con mayor cantidad de espacios verdes por habitante.



¿De qué manera los tribunales locales han protegido los símbolos que representan la identidad porteña?

Todos estas cuestiones, y muchos otros interrogantes más que irán surgiendo a lo largo de estas líneas, invadirán el desarrollo del presente ensayo, que lejos de intentar dar respuestas concretas, sembrará el poder de la duda, elemento indispensable para disparar mecanismos de pensamiento.

2. CULTURA Y PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO. LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Previo a adentrarnos de lleno en el aspecto jurídico, debemos hacer una necesaria parada en la antropología para entender los conceptos puestos en juego; no podremos hablar del patrimonio cultural y de su protección legal si antes no clarificamos el concepto de cultura, sus alcances y etimología.

En primera medida, el concepto de “cultura” se encuentra incorporado al sentido común y al lenguaje diario pero con una variedad de uso y acepciones que tornan difícil la tarea de diseñar un concepto único y concreto. De esta manera podremos encontrar en esta variedad de usos núcleos conceptuales fuertes, tales como la convicción con la que se sostiene la fuerza de la “herencia social”: la cultura de un grupo determinado sería producto de esta herencia, y esto a su vez implicaría haber recibido, en un proceso de trasmisión, un conjunto de bloques o pautas y valores que serán luego conservados en forma inmutable.



Otras veces, en el uso cotidiano, la cultura es entendida como “modo de vida”, y hay una primera aceptación de que estos “modos” pueden ser distintos.²

Eagleton, por ejemplo, entiende que la cultura es el conjunto de valores, costumbres, creencias y prácticas que constituyen la forma de vida de un grupo específico.³

Como se puede advertir, la cultura en sus más diversas acepciones tiene un importante reflejo puesto en el valor de los símbolos; ya sean estos objetos, costumbres o patrones de vida. Cada uno de ellos representará cuestiones diferentes de acuerdo al prisma con el cual lo observemos, de esta manera, referirnos al Sol en la cultura Inca será aludir al Dios supremo “Inti”, mientras que hablar del sol en la cultura occidental moderna será referirnos a la estrella más cercana a la Tierra, elemento del sistema solar y objeto de estudio por parte de los astrónomos.

A la misma solución corresponde arribar si tomamos como ejemplo ciertos comportamientos sociales. De esta manera, cuando compremos cualquier producto en un comercio de la Ciudad, contar el cambio será casi un acto reflejo de los cuidadosos, si eso mismo lo hacemos en Japón, probablemente implique una grave ofensa hacia el vendedor.

Ahora bien, el concepto de cultura que queremos desarrollar aquí adquiere particularidades por cuanto la Ciudad de Buenos Aires no constituye una sociedad simple que pueda ser analizada con relativa sencillez desde una visión antropológica, sino que por el contrario, la diversidad y el multiculturalismo que

2. Lischetti, M. (Compiladora), *Antropología*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 383.

3. Eagleton, T., *La idea de cultura*, Barcelona, Editorial Paidós, 2001, p. 58.



en ella se albergan la transforman en un fenómeno complejo y atractivo al mismo tiempo.

En resumidas cuentas, podemos afirmar que la cultura constituye un elemento medular en la construcción de una identidad social colectiva. En este sentido, Henry Tajfel, antropólogo y uno de los principales desarrolladores de la teoría de la identidad social, concibe la identidad cultural como el vínculo psicológico que permite la unión de la persona con su grupo. A tal fin será necesario, en primer término, percibir la pertenencia a ese grupo. Segundo, ser consciente de que al hecho de pertenecer se le asigna un calificativo que puede ser negativo o positivo, y en tercer término, sentir cierto afecto derivado de la conciencia de pertenecer.

En este contexto argumental hace su aparición el patrimonio cultural, concepto que no solo constituye la conjunción de diversos elementos culturales propios de una sociedad, sino que además tiene un importante contenido simbólico.

Según Prats, el patrimonio cultural es una construcción social cuyo factor determinante es, precisamente, su carácter simbólico. Desde esta óptica, la patrimonialización implica la activación de un bien cultural por algún agente social –o varios– y su consenso por el resto de la sociedad o, al menos, por la mayoría. Dicha “activación” consiste en un proceso de legitimación de referentes simbólicos que está, asimismo, condicionado por un importante factor de poder. Esta visión, si bien explica el concepto de patrimonio cultural, no pierde de vista la crítica que subyace en su entorno, pues ¿quién decide qué es patrimonio cultural y qué no?⁴

4. Prats, L., *Antropología y patrimonio*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 33.



Más allá de las críticas y las numerosas consideraciones que podamos hacer sobre este proceso, que resultan interesantes pero exceden con creces el marco de este trabajo, solo corresponderá hacer una serie de consideraciones. Como primera medida, destacar que el proceso de construcción de patrimonio cultural es complejo e involucra una serie de factores que lentamente lo van cincelando. En segunda medida, hay que efectuar una diferenciación entre patrimonio local y localizado. Mientras que el primero es aquel que contiene sus efectos sociales dentro del marco de determinados límites geográficos, el segundo, por su parte, es aquel cuyo interés trasciende su ubicación generando efectos expansivos hacia numerosos lugares.

Es importante tener en cuenta esta distinción, pues de esta manera podemos entender que cuando hablamos del patrimonio cultural de la Ciudad de Buenos Aires, nos estamos refiriendo a un patrimonio localizado cuyos componentes no solo son fruto de un proceso social complejo, sino que además trascienden las fronteras físicas de su ubicación. ¿Quién podría dudar acaso que el Teatro Colón es mundialmente reconocido por su acústica y prestigio? ¿Quién podría poner en tela de juicio la majestuosidad de la Avenida 9 de Julio, que ha sabido forjar su identidad como la más ancha del mundo?

En resumidas cuentas, la cultura es una construcción social que tiene un importante contenido simbólico, transmitiéndose por numerosos canales de expresión tales como ideas, costumbres o comportamientos y, en lo que aquí más nos interesa, obras de arquitectura.⁵ Todos y cada uno de estos canales son

5. Según la Convención de Unesco de 1972, el Patrimonio puede clasificarse en dos grandes grupos. Por un lado, el "Patrimonio cultural", el cual incluye los monumentos, las obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumental, elementos o



elementos medulares en la construcción de la identidad social, son los que nos definen y a través de los cuales nos identifican, en definitiva, son lo que somos.

Al mirar en retrospectiva, descubrimos que la arquitectura y el trazado urbano de la Ciudad de Buenos Aires han tenido una estrecha relación en los sucesivos acontecimientos que signaron su historia y, en consecuencia, su identidad. Si bien podemos remontarnos hacia los orígenes mismos de su fundación, las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX determinaron la imagen de la Ciudad desde lo arquitectónico; hacia el sur, el conventillo y la vivienda tipo *balloon-frame* y chapa se convertirán en la tipología de residencia urbana de los inmigrantes, especialmente en los actuales barrios de Monserrat, San Telmo y La Boca. Hacia el oeste, en los actuales barrios de Balvanera y San Cristóbal, la burguesía porteña encontró su lugar en viviendas tipo “chorizo” de una o dos plantas con sus fachadas italianizantes y posteriormente en edificios de vertientes *art nouveau*. Hacia el norte, Recoleta y Retiro, la aristocracia reconstruyó el paisaje parisino a partir de *petits hôtels* y palacios.

Para 1910, año del centenario de la Revolución de Mayo, Buenos Aires se perfilaba como una de las principales metrópolis

estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. Los conjuntos, grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en los paisajes les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. Los lugares, obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. En este orden de ideas, la clasificación continúa con el llamado “Patrimonio natural” como así también los bienes arqueológicos, los bienes artísticos o históricos, bienes ambientales; sean estos bienes paisajísticos o bienes urbanísticos, y finalmente bienes archivísticos y bienes librarios.



de América del Sur; planes urbanos que se sucedían constantemente y la creación de bulevares de circunvalación y parques públicos a la manera europea eran algunas de las ideas con las que se buscaba modernizar la traza e imagen urbana de la Ciudad. Las décadas del 40 y 50, por el contrario, se caracterizaron por un crecimiento desmedido y anárquico desde el punto de vista urbano. La inmigración europea e interna contribuyó al surgimiento y fortalecimiento de barrios carenciados y de grandes complejos de viviendas en bloques, lo que enfatiza la densificación y centralización que desde sus orígenes tuvo la Ciudad.⁶

Lo expuesto nos permite decir, a modo de conclusión, que los edificios y el trazado urbano dan sentido y carácter a la ciudad, aun cuando algunos sean construcciones descontextualizadas o bien no estén más, permanecen en el inconsciente colectivo o individual de las personas otorgándole un significado especial a un barrio o a una calle de la ciudad. De esta manera, edificio y ciudad se retroalimentan mutuamente: el edificio necesita de la ciudad y la ciudad del edificio. Más aún, el ser humano necesita de ambos y viceversa, puesto que “las ciudades las forman los edificios, los espacios y por encima de todo, la gente”, y es esta la que da sentido y significado a un espacio urbano determinado.⁷

6. Casal, S. y otros, “La ciudad de Buenos Aires: descubriendo la escala arquitectónica urbana a partir de la escala arquitectónica individual”, en *El patrimonio urbano arquitectónico de Buenos Aires en el siglo 21*, Buenos Aires, Documentos de Trabajo, diciembre 2012, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Belgrano, Departamentos de Investigaciones, p. 9 y ss.

7. Casal, S. y otros, “La Ciudad de Buenos Aires...”, op. cit., p. 13.



3. LOS DERECHOS CULTURALES. NORMAS INTERNACIONALES

Definir los derechos culturales es una labor difícil debido a múltiples factores: existe una gran indefinición del objeto de estudio y, además, concurren muchos elementos políticos e ideológicos que giran en su entorno y que se encuentran en constante tensión. Por tal motivo, y tal cual destacamos en los párrafos precedentes, es necesaria una visión interdisciplinaria y compleja que nos permita entender este fenómeno como un proceso histórico y social. Lo dicho nos obliga a realizar una pregunta que nos colocará al principio del análisis: ¿Qué son los Derechos Humanos?

Según Bobbio, son “indicadores del progreso histórico”⁸ que han surgido y se han ido cristalizado en numerosos instrumentos a lo largo del tiempo. De esta manera, si observamos cronológicamente podremos ubicar, como punto de partida de un proceso universal, los procesos revolucionarios acaecidos en Francia en 1789 y Estados Unidos en 1776 como el inicio de una primera etapa que llevó al reconocimiento de los derechos civiles y políticos, en tanto derechos del individuo, y que se amplió luego a una esfera cada vez mayor de libertad individual, de seguridad y de integridad física y espiritual.

Ya a mediados del siglo XX la Declaración Universal de los Derechos Humanos hecha por la Asamblea General de Naciones Unidas, implicó no solo la consagración normativa de los derechos civiles y políticos, sino el punto de partida de los derechos económicos, sociales y culturales.

8. Bobbio, N., *El tiempo de los Derechos*, Madrid, Sistema, 1990.



En el orden nacional, la bisagra normativa sobre la cual debemos situarnos es la reforma constitucional de 1994. Allí, a través de la incorporación de los tratados internacionales con el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, nuestro país cristalizó todos los avances normativos que se habían dado en el plano externo.

En lo que aquí más nos interesa, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), dispone en su artículo 2 el compromiso que los Estados tienen de diseñar políticas públicas y aplicar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive mediante la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos que el mismo enumera. De tal manera, podemos apreciar que no solo se trata de respetar los derechos involucrados, colocando al Estado en un papel pasivo no interfiriendo en su goce y ejercicio, sino también de un papel activo, colocándolo en un rol de impulsor de políticas públicas.

Desde esta óptica, es importante destacar además que los derechos culturales tienen una doble dimensión, como derechos de los individuos y como derechos colectivos. De tal manera el derecho de libertad religiosa o el de libertad de expresión constituyen prerrogativas cuyo ejercicio pertenece al individuo, en la medida en que forma parte de una comunidad cultural, sin que esto implique anular el respeto a la autonomía individual⁹ y que, además, han sido categorías instituidas a los fines de garanti-

9. De Lucas, J., "Derechos Humanos, Legislación positiva e interculturalidad", en *Revista Documentación Social*, N° 97, España, 1994, pp. 73-90.



zar la protección a las minorías culturales frente a los abusos de poder cometidos por el Estado o por otros grupos mayoritarios.

Ahora bien, la protección de los derechos culturales, lejos de quedar circunscripta al PIDESC y a su protocolo adicional, tal vez lo más importante a nivel normativo, cuenta además con el respaldo de numerosos instrumentos de otra índole que nos permiten vislumbrar no solo la importancia de los derechos protegidos, sino también cómo los diversos organismos internacionales entendieron esa relevancia y actuaron en torno a su preservación.

De tal manera, en 1968 se realizó el primer seminario internacional sobre derechos culturales, a partir de la consideración de que “la cultura es un derecho humano inalienable que impregna todos los aspectos de la vida”, allí se resaltó la particular importancia del deber de los gobiernos de establecer políticas culturales claras y coherentes para garantizar el ejercicio de los derechos culturales; de la necesidad de integrar el patrimonio del pasado al esfuerzo creador del presente; y de facilitar con ello el acceso de todos a la cultura. Dos años más tarde, se realizó en Venecia la primera conferencia intergubernamental mundial sobre los aspectos jurídico institucionales, público administrativos y financiero fiscales de las políticas culturales.

Con posterioridad, se celebró la “Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural”, instrumento adoptado por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 1972 y ratificado por Argentina en 1978. En ella, se hace un fuerte aporte a la consolidación de conceptos básicos. A los efectos de la Convención se considera bienes integrantes del “Patrimonio Cultural” los siguientes elementos: los documentos integrados



por obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumental, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, el arte o la ciencia. Los conjuntos integrados por grupos de construcciones aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. Los lugares integrados por obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Asimismo, creó un sistema de catalogación de bienes culturales y naturales que se incorporan a la “Lista de Patrimonio Mundial”. Obliga a los Estados Partes, en la medida de lo posible, a efectuar un inventario de los bienes del patrimonio cultural y natural situados en sus respectivos territorios que resulten aptos para ser incluidos en la lista de sitios patrimoniales.

En lo que se refiere exclusivamente al patrimonio urbano, la Carta de Atenas de 1931 sobre la conservación de monumentos de arte y de historia y la Carta de Atenas sobre el urbanismo del año 1933, constituyen los hitos más importantes en su protección.



Podemos nombrar también el Pacto de Roerich¹⁰ sobre protección de instituciones artísticas y científicas y de monumentos históricos y la Carta de Venecia de 1964. Esta última resume las conclusiones elaboradas en el II Congreso Internacional de Arquitectos Técnicos de Monumentos Históricos. Ella, a su vez, dio origen al ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios) cuyo preámbulo sienta las bases para los principios que hacen a la salvaguardia del patrimonio cultural construido. Su artículo inaugural consagra la noción de monumento histórico y afirma que “comprende tanto la creación arquitectónica aislada así como el conjunto urbano o rural que da testimonio de una civilización particular, de una evaluación significativa, o de un acontecimiento histórico. Se refiere no solo a las grandes creaciones sino también a las obras modestas que han adquirido con el tiempo una significación cultural.”

En resumidas cuentas, los conceptos de patrimonio cultural y, dentro de este, de patrimonio urbano, han resultado ser objetos de protección por parte del ordenamiento jurídico. ¿Por qué? Básicamente porque numerosas obras arquitectónicas y monumentos representan la herencia del pasado y nos demuestran el significado que poseían en su tiempo, de allí la necesidad de ser conservadas por razones de arte o de representatividad de una memoria colectiva. Basta recordar que el patrimonio cultural en

10. El Pacto de Roerich y la Bandera de la Paz fueron creados y promovidos por Nicolás Roerich, con el fin de proteger los tesoros del genio humano, estableciendo que las instituciones educativas, artísticas, científicas y religiosas así como los lugares de relevancia cultural, debían ser declarados inviolables, y respetados por todas las naciones, tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz. El 15 de abril de 1935, el Pacto de Roerich fue firmado en la Casa Blanca, en presencia del entonces presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt y por representantes de 21 gobiernos de toda América, entre los cuales se encontraba el de la Argentina.



general, y el patrimonio arquitectónico en particular, constituyen elementos que ayudan a la comunidad a mantener su identidad y a identificarse con ella.

No debemos perder de vista que el concepto de patrimonio cultural es dinámico, cambiante, propio de cada sociedad y, a los fines urbanísticos, debe gestionarse con criterios de preservación orientados al desarrollo urbano sostenible. Ello obliga a llevar adelante un permanente trabajo de revisión teórica y de naturaleza política si se aspira a que un bien sea reconocido como parte del patrimonio cultural de una comunidad. En virtud de lo expuesto, la inclusión de un bien o de un grupo de bienes determinados dentro de una categoría patrimonial suele ser un proceso arduo, durante el que se discuten y buscan consensos acerca de los temas que involucran la declaración, y en el cual se suelen enfrentar visiones culturales distintas, que resultan especialmente visibles en los casos de patrimonio cultural urbano.¹¹

4. LA CIUDAD COMO EXPRESIÓN CULTURAL. APUNTES SOBRE EL MARCO LEGAL

Las tendencias e instrumentos internacionales reseñados en el punto que antecede tuvieron una importante recepción en el orden jurídico nacional, como así también en el de la Ciudad de Buenos Aires.

11. Galli, N., "Concepto de patrimonio cultural, sus aspectos jurídicos", disponible en: www.adaciudad.org.ar



Lo dicho nos obliga a formularnos la siguiente pregunta ¿Cuáles han sido las principales normas destinadas a proteger el patrimonio urbano en nuestro país?

En primer término, debemos aclarar que las normas legales nacionales tienen un alcance mucho más vasto que el patrimonio urbano,¹² y engloban no solo aquello que efectivamente fuera construido por el hombre en el marco citadino y que, con el trascurso de los años, adquirió significación cultural, sino que también los sitios arqueológicos, paleontológicos o naturales se encuentran dentro de este ámbito protectorio.

De esta manera podemos nombrar a título de ejemplo la derogada Ley N° 9080 sancionada en 1913, la cual regulaba las investigaciones científicas y protegía los yacimientos arqueológicos localizados en nuestro país.¹³

Durante la segunda mitad del siglo XX, Argentina ratificó numerosas declaraciones internacionales referidas a la materia y sobre las cuales nos hemos detenido en el punto que antecede. En lo que aquí más nos interesa, el Estado Nacional adhirió a la Convención de la Unesco de 1972 con la inclusión de los sitios del Patrimonio Mundial.

12. Basta recordar que el artículo 41 de la Constitución Nacional dispone: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural...”.

13. El objeto de la mencionada ley era “la preservación, protección y tutela del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación y el aprovechamiento científico y cultural del mismo”. Asimismo, la citada norma explicaba que “forman parte del Patrimonio Arqueológico las cosas muebles o inmuebles o vestigios de cualquier naturaleza que se encuentren en la superficie, subsuelo o sumergidos en aguas jurisdiccionales, que puedan proporcionar información sobre los grupos socioculturales que habitaron el país desde épocas precolombinas hasta épocas históricas recientes”.



Años más tarde y a través de la Ley N° 25568, nuestro país ratificó la Convención de San Salvador, la cual está orientada a paliar el constante saqueo y despojo que han sufrido los países del continente, principalmente los latinoamericanos, de sus patrimonios culturales autóctonos. El mencionado instrumento dispone que “es imprescindible adoptar, tanto en el ámbito nacional como internacional, medidas de la mayor eficacia conducentes a la adecuada protección, defensa y recuperación de los bienes culturales”.

En lo referido exclusivamente a la protección del patrimonio urbano, debemos tomar como uno de los puntos de mayor importancia la sanción de la ley de monumentos históricos de 1942 a través de la cual se protegían edificios muy significativos y en donde además habían tenido lugar importantes sucesos de la historia nacional.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, una de las primeras medidas destinadas a proteger el patrimonio urbano constituyó la creación del distrito U24 a fines de los años 70, que protegió gran parte del casco histórico y, años más tarde, la incorporación del distrito APH (Área de Protección Histórica) y del catálogo de inmuebles protegidos al Código de Planeamiento Urbano en los primeros momentos de la década del 90. Pero no sería sino hasta 1994, momento en que la Ciudad de Buenos Aires adquirió autonomía a través de la reforma constitucional de ese año, cuando la protección del patrimonio urbano local adquirió un particular impulso normativo local.

Así, la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se hizo eco de esta importante tendencia que se había generado



en las décadas anteriores, y a la cual hemos referido en los párrafos precedentes. La Ley Fundamental de la Ciudad incluye en el capítulo de “políticas especiales” a la cultura y “...garantiza la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera sea su régimen jurídico o titularidad, la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios”.

En este mismo orden de ideas, y tal cual se desprende del análisis del articulado de la Constitución Local, constituyen obligaciones de la Legislatura porteña, por mayoría agravada, legislar en materia de preservación y conservación del patrimonio cultural como así también el imponer los nombres a sitios públicos, disponer el emplazamiento de monumentos, áreas y sitios históricos.¹⁴

Una vez sancionada la Constitución porteña, se impulsó un importante abanico de normas destinadas a recuperar y revalorizar el Patrimonio Cultural de la Ciudad. De esta manera, el tradicional “corso” de la Avenida de Mayo que se llevaba a cabo desde 1869 fue declarado patrimonio cultural en 1997 y reinstalado en 2006.

En 1997, y a través de la ordenanza N° 52257 (promulgada el 11/12/1997) se creó el Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales a fin de acordar acciones de gobierno con aquellos sectores involucrados en la preservación del Patrimonio Urbano, evaluar solicitudes individuales de edificios no catalogados, su grado de protección, opinar sobre modificaciones al catálogo, como también en caso de privatizaciones, concesiones y obras que lleve a cabo el Gobierno de la Ciudad y apoyar al órgano de aplicación en aspectos valorativos que se relacionen con la protección patrimonial. El mencionado órgano se encontrará integrado por la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura de la

14. Artículo 81, incisos 7 y 8 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.



Ciudad y la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad, con la Presidencia del Director General de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente.

Hacia 1998, y en lo que significó un nuevo impulso a este cincelamiento de la identidad cultural porteña, se sancionó la Ley N° 35¹⁵ a través de la cual se creó la Comisión de Protección y Promoción de los Cafés, Bares, Billares y Confeiterías Notables de la Ciudad. El citado organismo, de manera similar al anterior, tiene entre otras funciones la elaboración de un catálogo actualizado, como así también, elaborar propuestas a los fines de conservar, rehabilitar o impulsar la restauración edilicia o mobiliaria y promover la participación de los locales en la actividad cultural y turística mediante el impulso de actividades artísticas que sean acordes a sus características.

Esta construcción de la identidad cultural prosiguió con la sanción de un importante abanico de normas que resultan protectorias de la identidad porteña construida durante décadas. De tal manera, a través de la Ley N° 2541¹⁶ fue creado el Registro Patrimonial de Cúpulas y Coronamientos Notables de Edificios de la CABA. En el mismo orden de ideas, y a los fines de preservar el paisaje urbano, por intermedio de la Ley N° 1556 se buscó “proteger, preservar y resguardar el medio ambiente de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la implementación de una política ecológica racional de arbolado público urbano”. Asimismo, la citada norma declara al arbolado público patrimonio cultural y natural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

15. Publicada en el BOCBA del 13/07/1998.

16. Publicada en el BOCBA del 14/12/2007.



De la misma manera, la Ley N° 65¹⁷ y, en consonancia con esta, la Ley N° 4806¹⁸ son normas sancionadas a fin de proteger las típicas calles de adoquines de Buenos Aires. En tal sentido, el artículo 1 de la primera de las normas dispone: “Las vías circulatorias terciarias, adyacentes y/o circundantes a monumentos o lugares históricos de la Ciudad de Buenos Aires cuyo solado se encuentre actualmente ejecutado con empedrado o adoquinado serán mantenidas con dichos materiales a efectos de mantener la continuidad en el paisaje urbano de las arterias”.

Si por un momento cerramos nuestros ojos y nos remontamos a nuestra niñez, tal vez el momento más dulce de nuestras vidas en donde las preocupaciones eran solo “cosas de grandes” desconocidas y lejanas, ¿qué recuerdos aparecen como imborrables ante este juego donde ponemos a prueba nuestra imaginación? Probablemente las salidas familiares en las que los “carruseles” o “calesitas” eran, tal vez, una de las atracciones más esperadas. El rol que estas atracciones tuvieron en la niñez de muchos de nosotros motivó que a través de la Ley N° 2554¹⁹ las calesitas fueran declaradas integrantes del patrimonio cultural.

En este esquema de ideas, ¿alguien puede negar que la música tenga un papel fundamental en la construcción de la identidad cultural? Probablemente no, por tal motivo hacia 1999 se sancionó la Ley N° 130²⁰ a través de la cual se garantiza la intangibilidad del tango respecto de emplazamientos arquitectónicos

17. Publicada en el BOCBA del 30/9/1998.

18. Publicada en el BOCBA del 15/1/2014.

19. Publicada en el BOCBA del 21/12/2007.

20. Publicada en el BOCBA del 15/1/1999.



y urbanísticos emblemáticos y además protege los instrumentos musicales que pertenecieron a grandes intérpretes.

La Ley N° 1227,²¹ también se presenta como una de las normas más importantes en torno a la conservación del patrimonio cultural porteño. Su artículo inaugural dispone que “constituye el marco legal para la investigación, preservación, salvaguarda, protección, restauración, promoción, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PCCABA). Las leyes específicas que sancione la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, referidas a esta materia, deberán ajustarse a esta Ley”.

Ahora bien, abordando el tema medular de estas líneas, ¿qué legislación se ha dictado en torno a la protección del patrimonio cultural arquitectónico? Para comenzar, debemos nombrar el Código de Planeamiento Urbano (en adelante, el CPU) a través de la Ley N° 449. El mencionado cuerpo normativo obliga a proteger y poner en valor “los lugares, edificios u objetos considerados por esas normas de valor histórico, arquitectónico, simbólico o ambiental”.

El CPU consagra dos formas de protección, a saber: por un lado la protección general, la cual constituye el primer nivel de protección patrimonial y a través de la cual se consolidan los atributos que hacen valorables al conjunto, y por el otro lado, la protección especial, la cual se subdivide en protección edilicia y protección ambiental, esta última, orientada a áreas de valor paisajístico, simbólico o social.

El mencionado cuerpo normativo dispone además la necesaria elaboración de un catálogo de bienes inmuebles, a los que se

21. Publicada en el BOCBA del 19/4/2006.



aplique diferentes grados de protección edilicia considerando su valor patrimonial. Corresponde resaltar que la catalogación constituye un instrumento de regulación urbanística para aquellos edificios que necesiten de la protección patrimonial; para llevarla adelante, se tienen en cuenta valores urbanísticos, arquitectónicos e histórico culturales.²²

El CPU consagra además las herramientas de gestión de las que dispone la administración para llevar adelante la protección del patrimonio cultural arquitectónico de la Ciudad. De tal manera, se creó el “Fondo Estímulo para la Recuperación de Edificios Catalogados” cuyo monto se destina no solo a la ejecución de obras y mantenimiento de edificios y espacios públicos catalogados, sino que también parte de lo recaudado se destina a créditos.

Corresponde aclarar que las obligaciones de protección permanecen vigentes aun cuando los bienes fueran enajenados, alquilados o sometidos a otro tipo de protección legal.

Las herramientas con las que cuenta la administración para proteger el patrimonio cultural arquitectónico, lejos de agotarse con la enumeración precedentemente expuesta, también incluyen, por ejemplo, premios estímulo para la rehabilitación y puesta en valor, desgravaciones impositivas para los titulares de edificios catalogados, donaciones, préstamos o subvenciones.

Como se puede apreciar, la legislación de la Ciudad no ha hecho más que intentar proteger aquellos símbolos que constituyen parte de la identidad porteña, aquellos elementos componentes

22. Zeballos de Sisto, M., “¿Es posible la preservación y la administración sustentable del patrimonio cultural de la Ciudad de Buenos Aires? Con especial referencia al patrimonio construido”, en *Revista de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 3, septiembre 2010, Buenos Aires, áDACiudad, p. 212 y ss.



de la identidad cultural. Podemos seguir enumerando un sinfín de leyes y reglamentos pero sería situarnos en un mundo de normas que no siempre tienen una necesaria conexión con lo que pasa en el mundo real. Por ello, a continuación analizaremos no solo el papel que ha tenido la sociedad en torno a la protección del patrimonio cultural de la Ciudad, sino también algunos de los antecedentes que nos ha brindado la justicia contenciosa administrativa y tributaria de la Ciudad, en su tarea de velar por los derechos culturales no solo de todos los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires, sino también de todos los habitantes de la Nación, pues el patrimonio cultural de la Ciudad trasciende las fronteras físicas porteñas.

5. LA SOCIEDAD Y LA JUSTICIA COMO GUARDIANAS DE LA IDENTIDAD

Durante estos quince años de vida el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad ha marcado importantes hitos. La protección de los derechos sociales se ha transformado en una de sus banderas, e importantes casos presentados ante sus estrados terminaron luego consagrándose en importantes reformas legislativas tales como el matrimonio igualitario.

La protección del patrimonio cultural también cumplió un importante papel a lo largo de su vida institucional, pues la Justicia de la Ciudad se ha transformado en la guardiana de la identidad porteña cuidando su simbología, sus paisajes, sus monumentos y todo edificio que refleje identidad.



Cumplir con tal cometido en un contexto signado por la vorágine inmobiliaria, por la depredación del patrimonio arquitectónico, en el cual la cultura parece ser un valor subestimado y la conservación de los distintos bienes que definen nuestra identidad es vista como el anclaje a un pasado sin sentido que impide la evolución, se ha transformado en una tarea difícil pero no imposible.

Claro que esta importante misión no ha sido una empresa llevada adelante por los tribunales en soledad, sino que por el contrario, un importante sector de la ciudadanía que supo organizarse en defensa de lo que es parte de nuestra identidad, se ha transformado en un significativo actor en este proceso. De esta manera, las organizaciones de defensa del patrimonio se constituyeron como movimientos sociales protagonistas. La legitimidad de estas agrupaciones se basa precisamente en su situación de inclusión y en la autopercepción de sus reclamos como de orden general.

De tal manera, organizaciones tales como la Asociación Civil Amigos de la Estación Coghlan formada en 1967, destinada a preservar la estación ferroviaria y su entorno, o la Sociedad de Fomento Belgrano R con el mismo fin, fueron precursoras aisladas de este sector de la sociedad civil organizada.

Durante la década del 90, el crecimiento de las ONG como forma de organización civil incluyó a muchas de estas organizaciones preocupadas por cuestiones urbanas. Hacia 1995 hizo su aparición la Fundación Ciudad, que basada en las experiencias estadounidenses de *advocacy*, “informa, educa y fundamentalmente promueve la participación ciudadana a través de organización de foros, debates, seminarios y actividades de difusión en temas urbanos”.



En esa época, las organizaciones vecinales destinadas a colocar en la agenda nuevas problemáticas urbanas tales como la ecología o la calidad de vida, denunciaban al mismo tiempo la corrupción estatal en el manejo de tierras públicas. Así podemos nombrar, por ejemplo, a la “Asociación Amigos del Lago de Palermo” creada en 1990, la Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos (APEVU) creada en 1993 o la Asociación de Vecinos de la Plaza Italia creada en 1996, preocupada por el destino del predio La Rural que en ese entonces estaba a punto de ser vendido por el Estado Nacional.

Hacia 2007, y basado en un sobredesarrollo inmobiliario de muchos barrios porteños en donde se ponía en duda la capacidad con la que contaban los servicios públicos de la zona, surgió la organización “Basta de Demoler!” cuya preocupación por el patrimonio urbano arquitectónico se extendió rápidamente hacia toda la ciudad. De la misma manera podemos nombrar, a título de ejemplo, organizaciones barriales tales como “Villa Crespo Resiste”, “Asociación Vecinos de Bajo Belgrano”, “Proteger Barracas”, “Palermo Despierta” o “Preservemos Devoto”, entre otras tantas que buscaban la conservación del patrimonio cultural de su barrio simbolizado en espacios verdes, edificios emblemáticos, hospitales, cines barriales, bares o incluso la conservación de la fisonomía barrial, impidiendo la remoción de arbolado o la construcción de altas torres que alteran la identidad.²³

Ahora bien, ¿qué precedentes nos ha brindado la Justicia de la Ciudad? A continuación, haremos una reseña sobre algunos

23. Bracco González, M., “Vecinos en defensa del patrimonio urbano en la Ciudad de Buenos Aires: nuevas herramientas y nuevas alianzas”, *Quid* 16, Revista del área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, N° especial, 2013, p. 16 y ss.



de los antecedentes que creemos mejor reflejan la misión llevada adelante por los jueces en la tarea de proteger el patrimonio cultural, agrupándolas en dos categorías: por un lado aquellos pronunciamientos que intentan resguardar el paisaje urbano, ya sea impidiendo la construcción de estructuras que no guardan la respectiva armonía paisajística o evitando la remoción de adquinado característico y, por el otro, aquellos que protegen edificios con un enorme valor cultural y que resultan definitorios de la identidad porteña.

En el primer precedente que traeremos a colación,²⁴ una asociación vecinal solicitó ante los tribunales la nulidad de los actos administrativos que autorizaban construir por sobre el límite de altura y superficie cubierta que correspondía a la zona, según el Código de Planeamiento Urbano (CPU).²⁵

La pretensión se dirigió a mantener la fisonomía de un barrio que, en definitiva, también forma parte de un valor cultural y de una identidad barrial a través del entorno urbano.

Destacando la importancia de las normas referidas a tal fin, el tribunal entendió que “la asignación del destino de cada metro cuadrado de la Ciudad, teniendo en cuenta sus características y previendo su desarrollo futuro, debiendo mantener siempre un delicado equilibrio entre la tensión generada por intereses diversos, en aras del bienestar general y de crear las condiciones para un hábitat adecuado”.²⁶ Asimismo, señaló

24. “Asociación Civil Amigos de la Estación Coghlan c/GCBA s/medida cautelar”, CCAyT, Sala II, sentencia del 18/8/2005.

25. A través de los mencionados actos administrativos, la autoridad pública consideró aplicable el régimen de “completamiento de tejido” (art. 4.10 del CPU) sin que se encuentren reunidos los presupuestos fácticos requeridos por la norma.

26. Punto 6 del Considerando.



que “al tratarse de una materia tan sensible para la calidad de vida de las grandes urbes como lo es la del ordenamiento y planeamiento urbano –que mereció por parte del constituyente de un régimen legislativo especial rodeado de múltiples garantías de participación ciudadana–, la administración debe extremar el celo en el cumplimiento de las normas”.²⁷

En otro antecedente, a través del cual se perseguía la nulidad de los actos administrativos que autorizaban la remoción de adoquines en el barrio de Palermo, la Cámara entendió que, hasta tanto se encontrara elaborado y aprobado el catálogo definitivo de las calles protegidas, no debía llevarse adelante obra alguna que implicara la modificación de la morfología del barrio, no solo por el menoscabo irremediable que podía llegar a significar la pérdida de un patrimonio que aún no había sido debidamente calificado, sino que además no se había dado la correspondiente intervención de la junta comunal. De esta manera, el fallo no solo destaca la importancia de aplicar el principio precautorio evitando la remoción de un adoquinado aún pendiente de calificar, sino que destaca la relevancia de la participación comunal en una obra de estas características.²⁸

En otro antecedente que consideramos importante, la Justicia de la Ciudad declaró la nulidad de un acto administrativo a través del cual se había concedido la habilitación para instalar una estación de servicio en una zona calificada como Área de Protección Histórica (APH). Aquí, el magistrado actuante resolvió de tal manera al entender que el predio en el cual se iba a

27. Punto 7 del Considerando.

28. “Travi, Federico y otros c/GCBA s/amparo”, Sala III de la CCAyT, sentencia del 23 de junio de 2014. En el mismo sentido, ver “Cúneo, Ricardo Luis y otros c/GCBA s/amparo”, Juzgado CAyT N° 3, sentencia del 27 de octubre de 2014.



instalar el comercio en cuestión no se encontraba comprendido en las excepciones que contempla el Código de Planeamiento Urbano para un área de protección histórica.²⁹

En un mundo donde “el tiempo es dinero”, en el cual la gestión de los permisos de obra no son más que molestos trámites burocráticos que impiden obtener mayores ganancias, y los perjuicios que la construcción de emprendimientos inmobiliarios puedan acarrear a los vecinos son solo nimiedades, las medidas cautelares se presentan como un interesante instrumento procesal para realizar el análisis que, muchas veces, la administración omite o hace superficialmente.

En tal sentido, la Justicia de la Ciudad ha tenido oportunidad de pronunciarse en un caso en donde se ordenó suspender la construcción de un edificio cuyo permiso había sido aprobado con un Factor de Ocupación Total (FOT, índice que sirve a los fines de determinar la densidad poblacional por manzana) que debía ser aplicable a toda la cuadra y no solo a una parcela sobre la cual se estaba desarrollando la obra controvertida.³⁰

Lo mismo ocurrió en otros tantos casos, en donde se perseguía la nulidad de actos administrativos que autorizaban a construir por sobre la altura permitida, no solo alterando la fisonomía del barrio, sino también hipotecando la correcta prestación de servicios públicos a futuro.³¹

29. “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/GCBA s/Impugnación de actos administrativos”, Juzgado CAyT N° 23, sentencia del 23 de octubre de 2014.

30. “Glatzman, Hernán Carlos y otros c/GCBA s/Incidente de Apelación”, Sala de feria, sentencia del 28 de enero de 2015.

31. “Hernández Olga Pilar y otros c/GCBA s/Amparo”, Juzgado CAyT N° 10, sentencia del 23 de junio de 2015. En este caso, el juez interviniente ordenó que se lleve adelante la demolición de los pisos excedentes.



El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad también nos ha brindado importantes precedentes tendientes a resguardar el patrimonio cultural porteño, simbolizado en el trazado de sus calles.

Así lo ha hecho en un caso cuyo presupuesto fáctico lo constituyó una ley que modificó la zonificación de un polígono del barrio de Palermo, permitiendo el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios que ponían en riesgo el tejido y la morfología barrial homogénea, conformado principalmente por viviendas y comercios de baja altura.

Allí, el tribunal cimero ordenó a la Administración que se “abstenga de autorizar cualquier construcción que varíe las características urbano ambientales de la zona (...) hasta la aprobación del Plan Urbano Ambiental (...) solo una vez completado el ciclo previsto en el art. 29 para la emisión de la normativa en materia urbanística, podría afirmarse con verdadera certeza si el Código de Planeamiento Urbano (cuya modificación se perseguía en el presente caso), se ajusta al Plan Urbano Ambiental...”.

Destacando la naturaleza colectiva del derecho involucrado como así también su carácter indivisible, entendió que “La pauta objetiva que, como regla, esta sentencia impone observar a la Administración, supone evitar que una zona sensible del patrimonio urbanístico como la que nos ocupa sea afectada con la concesión de permisos en desmedro de las facultades reservadas al PUA. Para evitarlo, el parámetro para la autoridad de aplicación estaría dado por las máximas restricciones constructivas que admiten actualmente las normas en la materia. La insuficiencia de ellas, en su caso, podría suscitar los controles administrativos y judiciales previstos en nuestro ordenamiento”.



Los antecedentes traídos a colación no solo han tenido como principal objetivo la protección del paisaje y la fisonomía barrial, sino que también se han dirigido a proteger edificios con un importante valor cultural o, en otros casos, a instrumentar medios a fin de lograr la reparación ante su pérdida.

La rápida vorágine inmobiliaria sumada a una administración pública pasiva y, en muchas ocasiones, fácilmente corrompible, han hecho que se produzcan pérdidas irreparables. La demolición de la “Casa Millán”, residencia del cofundador del barrio de Flores, se presenta como un claro ejemplo de estos casos en los cuales se instrumentó una pretensión resarcitoria.³²

Si bien el fallo aquí analizado fue luego revocado por el Tribunal Superior de Justicia, el análisis llevado adelante por la Cámara resulta interesante para su estudio. La falta de catalogación del inmueble fue el argumento a través del cual el GCBA le otorgó el permiso de demolición, no obstante haber previamente entrado en vigencia el Código de Planeamiento Urbano local, el cual no solo incluía expresamente el inmueble dentro del Área de Protección Histórica (APH), sino que también prohibía autorizar demoliciones de esta clase de edificios, aun cuando el inmueble se encontrara pendiente de catalogación.

Los miembros del tribunal hicieron especial hincapié en la importancia de la conservación del patrimonio cultural y lo que este representa para la comunidad como parte de su identidad e historia, al sostener que “la defensa del patrimonio urbano tiene como fundamento (...) la recuperación de la memoria colectiva configurando un espacio urbano, reconociéndose a sí mismo, y

32. “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/GCBA y otros s/otras demandas contra la autoridad administrativa”, Sala II de la CCAyT, sentencia del 14 de agosto de 2008.



ofreciéndose a los demás como algo definido por la historia y su presente, con coherencia y continuidad”.³³

Asimismo, destacó la preeminencia del aspecto colectivo del derecho por sobre el individual. Para estructurar este pensamiento, entendió que “existe un derecho de la sociedad y una obligación del Estado con relación a su tutela y, paralelamente, un deber de los particulares de no dañar”, debido a la existencia de “una tensión entre el derecho subjetivo de propiedad (...) y el derecho del colectivo en virtud de la calificación jurídica que se le atribuye a la propiedad”. En este orden de ideas, el tribunal entendió que frente a la alteración del derecho colectivo, nace la obligación de reparar el daño moral del mismo tipo, al sostener que “en la medida en que se reconocen bienes colectivos, hay también un daño de esa categoría derivada de la afectación de ese bien (...) la afectación de la memoria colectiva (...) surge en este caso, por la lesión al interés sobre el bien, de naturaleza extrapatrimonial y colectiva y de allí también que el resarcimiento deba ir (...) a patrimonios públicos de afectación específica”.³⁴

En otro precedente,³⁵ la Sala II del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario confirmó la decisión de la magistrada de grado.³⁶ En el mencionado precedente, se reclamaba la nulidad

33. Punto 23 del Considerando. Voto de la Dra. Daniele.

34. Punto 20 del Considerando. Voto de la Dra. Daniele. En tal sentido resultan ilustrativas las palabras del Dr. Centanaro quien justificó la reparación del daño sosteniendo que “si con tal ejercicio se lesionan realmente otros valores de interés general y por ende superiores, que hacen a la calidad de vida o conservación del entorno arquitectónico o paisajístico de la ciudad” (punto VIII.a del Considerando).

35. “Ibarra Aníbal y Otros c/GCBA s/Amparo (Art. 14 CCBA)”, CCAyT, Sala II, sentencia del 31 de marzo de 2009.

36. La jueza de primera instancia reconoció la naturaleza colectiva del derecho involucrado, al manifestar que “(los derechos involucrados)... exceden el interés de las partes y, al mismo tiempo, ponen en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para



del llamado a licitación pública para la adjudicación de la obra que se proponía realizar en el ex cine El Plata;³⁷ la construcción de un Centro de Gestión y Participación Comunal. El actor entendió que la propuesta no preservaba su valor patrimonial cultural ni tampoco su destino exclusivo, por lo que peticionaron el dictado de una medida cautelar en pos de la preservación del destino del inmueble y su estructura edilicia, en tanto integrante del patrimonio cultural de la Ciudad.

El tribunal sostuvo que “la obra licitada importa reformular el edificio en aspectos no permitidos. Esto es, se prevé una demolición parcial y la construcción de un nuevo cuerpo que –tal como dijo el Tribunal de grado– exceden y afectan la protección asignada al inmueble antes referido”.³⁸

La Sala I del fuero también tuvo oportunidad de expedirse en un caso tendiente a la protección de un inmueble perteneciente al patrimonio cultural porteño. Allí, se perseguía la nulidad de un acto administrativo que autorizaba la demolición y obra nueva de los edificios subyacentes a la iglesia “Nuestra Señora de Guadalupe”. El acto cuya impugnación se perseguía había dejado sin efecto la incorporación del inmueble al catálogo de bienes patrimoniales de la Ciudad, sin que hubiese mediado ninguna circunstancia fáctica sobreviviente que motivara el nuevo proceder.

su protección, entendido aquel como el de la sociedad en su conjunto (...) el marco legal descripto brinda un claro sustento a la apertura de la administración de justicia hacia instituciones, grupos o aun personas aisladas que soliciten protección para bienes, que, aun cuando su goce no esté individualizado, conforman el patrimonio colectivo. En efecto, de las normas aplicables se destaca que la colaboración de los particulares justifica una amplia legitimación para exigir (...) el cumplimiento de lo previsto en el Código de Planeamiento”.

37. El inmueble fue catalogado por Ley N° 2665 en el nivel de protección estructural (Capítulo 10 del CPU).

38. Punto 9 del Considerando.



La Cámara manifestó que “se advierte que las circunstancias de hecho iniciales que fueron tenidas en cuenta por el CAAP, como organismo técnico que emitió el dictamen previo al dictado de la resolución 482/SSPLAN/11, se mantenían inalteradas cuando se pronunció el Área de Protección Histórica que dictaminó antes de que se dictara la resolución 78/SECPLAN/12. En ese contexto, la doctrina ha sostenido que parece razonable exigir que ante situaciones fácticas similares la Administración adopte soluciones análogas o que, al menos, explicité las razones que la condujeron a adoptar una decisión distinta de la plasmada en actos anteriores.”

Como se puede advertir, tanto la ciudadanía organizándose como la jurisprudencia de la Ciudad han marcado una importante tendencia destinada a proteger los símbolos culturales porteños y consecuentemente, los derechos culturales de los habitantes.

6. A MODO DE COLOFÓN

La construcción cultural es un proceso complejo, que ha llevado años y encierra historias y acontecimientos, es aquello que somos, que define nuestra identidad y que nos identifica.

Lo hasta aquí expuesto, lejos de brindar soluciones a preguntas concretas, ha intentando plantear interrogantes, concientizar acerca de la importancia del problema que enfrentamos y destacar que lo que ha hecho gran parte de la sociedad, la Justicia y numerosos operadores jurídicos es mucho y muy bueno, pero aún resta mucho por hacer.

El progreso de la sociedad se alcanza conservando aquello que forma parte de ella, y la cultura, como derecho, es



fundamental para cumplir con tal fin. Si destruimos aquello que somos estamos destinados a perder nuestra identidad. Dependerá de nosotros el camino que queramos elegir y esperamos que sea aquel que nos garantice la continuidad de todo aquello que hemos sabido construir.



BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, N., *El tiempo de los Derechos*, Madrid, Sistema, 1990.

BRACCO GONZÁLEZ, M., “Vecinos en Defensa del patrimonio urbano en la Ciudad de Buenos Aires: nuevas herramientas y nuevas alianzas”, *Quid 16*, Revista del área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, N° especial, 2013.

CASAL, S. y otros, “La ciudad de Buenos Aires: descubriendo la escala arquitectónica urbana a partir de la escala arquitectónica individual”, en *El patrimonio urbano arquitectónico de Buenos Aires en el siglo 21*, Buenos Aires, Documentos de Trabajo, diciembre 2012, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Belgrano, Departamento de Investigaciones.

DE LUCAS, J., “Derechos Humanos, Legislación positiva e interculturalidad”, en *Revista Documentación Social*, N° 97, España, 1994.

EAGLETON, T., *La idea de cultura*, Barcelona, Editorial Paidós, 2001.

GALLI, N., “Concepto de patrimonio cultural, sus aspectos jurídicos”, disponible en www.adaciudad.org.ar

LISCHETTI, M. (Compiladora), *Antropología*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

PRATS, L., *Antropología y patrimonio*, Barcelona, Ariel, 1997.



ZEBALLOS DE SISTO, M., “¿Es posible la preservación y la administración sustentable del patrimonio cultural de la Ciudad de Buenos Aires? Con especial referencia al patrimonio construido”, en *Revista de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 3, septiembre 2010, Buenos Aires, áDACiudad.



**JUSTICIA INTEGRADORA: LOS DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
EN LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES**

Por Laura Tarbuch

JUSTICIA INTEGRADORA: LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES*

Por Laura Tarbuch**

1. INTRODUCCIÓN

La presente monografía tiene por objeto analizar el abordaje que ha tenido el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de grupos vulnerados de la Ciudad que habitan en asentamientos informales (villas, nuevos asentamientos urbanos, asentamientos propiamente dichos, Núcleos Habitacionales Transitorios, etc.).

En estos asentamientos informales se concentra la violación de numerosos derechos humanos, por la carencia de infraestructura y provisión de servicios públicos básicos, la falta de acceso al equipamiento comunitario, las dificultades para una integra-

* Tercer Premio Concurso de Monografías “El nuevo abordaje administrativo y constitucional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la jurisprudencia del Fuero CAyT”.

** Abogada (Universidad de Buenos Aires). Profesora de Derecho Constitucional y de Bases Constitucionales del Derecho Privado en la UBA. Profesora de Derecho Constitucional y Derechos Humanos y Garantías en la Universidad Nacional de José C. Paz. Candidata a Doctora (UBA). Coordinadora del Programa de Hábitat, Derecho a la Ciudad y Abordaje Territorial (3) del área de Coordinación Técnica de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires.



ción social real con el resto de la *ciudad formal* y en algunos casos, incluso la inseguridad de poder continuar habitando sus casas.

Los asentamientos informales se encuentran presentes en la agenda local, nacional y mundial,¹ y organismos de derechos humanos están hablando del tema. En este sentido, recientemente se ha llevado a cabo una audiencia temática requerida por diferentes organizaciones, en la que junto a la Defensoría General de la Ciudad se presentó uno de los casos emblemáticos del fuero: el caso del barrio Rodrigo Bueno.²

El Fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad no solo ha venido dando tratamiento a causas de violaciones a derechos económicos, sociales y culturales en forma individual, sino que lo ha hecho de manera colectiva, abriendo camino a novedosas intervenciones y discusiones sobre la problemática de los asentamientos informales. Ello al punto de haber creado una Secretaría Ad Hoc,³ que ha venido concentrando las causas judiciales conexas por un eje común relacionadas con la problemática de Núcleos Habitacionales Transitorios.⁴ Si bien algunas causas tramitan ante otros juzgados y secretarías, cierto es que la mayoría se encuentran radicadas en la “Ad Hoc” (también conocida como la Secretaría Villera).

1. La Asamblea General de Naciones Unidas decidió convocar la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (HABITAT III) en 2016. El principal objetivo es relanzar el compromiso global a favor del desarrollo urbano sostenible, centrándose en la puesta en marcha de la “Nueva Agenda Urbana”. Ver: <http://www.uclg.org/es/temas/habitat-iii#sthash.knZt24uL.dpuf>

2. La audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se encuentra disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=VaII2iJXMiY&list=LLXVDXIXZKSY1I5J_3DfoJow&index=1

3. Ver Resolución 504/12 del Consejo de la Magistratura de la Ciudad.

4. Si bien esta es la frase literal utilizada en la resolución, no resulta estrictamente acertada ya que, técnicamente, el término no abarca a las villas.



Lo descripto se entiende como un avance en el tratamiento de estas causas, que por su especial complejidad (cantidad de afectados, temáticas que plantean, situación de especial vulnerabilidad de quienes invocan la violación de múltiples derechos, etc.), requieren una dinámica y entendimiento específicos.

El Fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad afrontó la desafiante tarea de delinear y resolver la discusión sobre los derechos vulnerados de los habitantes de los asentamientos informales, y los alcances concretos de la obligación del Estado de garantizarlos. La Justicia no solo avanzó entonces con la atención individual o plurindividual de afectación de derechos de los habitantes de las villas, sino que incursionó en la discusión sobre la integración socio-urbanística de dichas villas a la Ciudad (urbanización), a fin de brindar soluciones definitivas e integrales que terminaran con la discriminación socio-espacial en que viven.

En esta dirección, el fuero discutió, entre otras cuestiones, qué asentamientos informales tienen el derecho a la urbanización con radicación definitiva, qué se entiende por urbanización, cuáles son los mecanismos participativos en la elaboración de los proyectos de urbanización, etcétera.

Cierto es que de los temas que pueden surgir alrededor del derecho a la urbanización, el más sustancial responde a la cuestión de a cuáles asentamientos informales el ordenamiento jurídico de la Ciudad ha otorgado expresamente este derecho.

Así, el hecho de que se reconozca si un asentamiento informal tiene derecho a ser urbanizado o no, constituye un punto de inflexión que marcará el destino, los alcances y los responsables de garantizar los derechos de los habitantes de las villas.



A lo largo de los últimos años, diversas sentencias han marcado distintas posturas al respecto.

Es intención de este trabajo llevar adelante un acotado análisis de algunas de ellas, que permitirá observar un péndulo entre el avance y la restricción en el reconocimiento de derechos. Se intentará colaborar en la discusión sobre esta cuestión que requiere en forma inmediata una toma de postura definitiva y sólida por parte del fuero.

2. PRIMER INTERROGANTE: ¿EXISTE UN DERECHO CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL A LA “URBANIZACIÓN” DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES?

2.1. Algunas consideraciones previas

Para comprender en forma acabada la discusión que intentaré plantear, antes resulta necesario aclarar cuál es la denominación que el ordenamiento jurídico de la Ciudad da a los distintos tipos de asentamientos informales y las características de cada uno.

Muchas definiciones y características se han desarrollado para intentar conceptualizar los diferentes asentamientos precarios.⁵

En este sentido, suele entenderse que las villas constituyen asentamientos poblacionales no planificados, de trazado irregular, surgidos de la ocupación de terrenos fiscales o privados, cuyas viviendas están construidas en su mayoría de material. La infra-

5. A modo de referencia, se han utilizado varios de los conceptos desallorados en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/definiciones.pdf?menu_id=33950



estructura de servicios públicos en un principio es realizada en forma autogestionada.

Por su parte, los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) son un conjunto de viviendas multifamiliares que tienen las mismas condiciones habitacionales y morfológicas que las villas. La principal diferencia es que surgieron por voluntad estatal, que localizó a una población en casas construidas para ser transitorias hasta que se construyeran las viviendas definitivas o se otorgara una solución habitacional definitiva. Esta situación final es la que nunca se produjo, y el crecimiento poblacional y edilicio y el deterioro de la infraestructura de servicios públicos generaron que las condiciones habitacionales y del hábitat sean idénticas a las de las villas. Por ejemplo, esto sucedió en el NHT conocido como barrio Ramón Carrillo.

Los Nuevos Asentamientos Urbanos son una categoría que surge en la Ciudad de Buenos Aires a partir de un informe elaborado en 2006 por la Defensoría del Pueblo.⁶ Entre las principales características distintivas que allí se indican, se destaca el hecho de que surgieron o incrementaron su densidad poblacional y edilicia luego de 2001, y que no están reconocidos por las leyes históricas relacionadas con las villas, precisamente por no existir al momento de la sanción de estas (por ejemplo, por la Ordenanza N° 44873). A su vez y con relación al nivel de consolidación, se invoca que “Las casillas o ranchos son de chapa y cartón, los techos se improvisan con bolsas, plásticos y cartones y los pisos son de tierra o cascotes apisonados. El nivel de consolidación de las construcciones es mínimo o directamente inexistente”.

6. Ver el informe de situación “Desalojos de nuevos asentamientos urbanos”, realizado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires el 5 de julio de 2006.



Lo antedicho no resulta en absoluto acertado ya que estas diferencias, en los hechos, carecen de relevancia para realizar distinciones sustanciales entre villas y nuevos asentamientos urbanos. Actualmente, tanto las condiciones de habitabilidad como el grado de consolidación de ambos son prácticamente idénticos.

Finalmente, se puede agregar los asentamientos propiamente dichos. La única referencia normativa a los asentamientos propiamente dichos se encuentra en la Ley N° 3706 de Protección y Garantía Integral de los derechos de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle. El art. 2 de la referida ley dispone que se consideran personas en riesgo a la situación de calle a quienes habitan en estructuras temporales o asentamientos.

Para el resto de los tipos de asentamiento informal, la Constitución de la Ciudad y las leyes *utilizan la denominación genérica de villas*. Tampoco se realiza distinción alguna entre villas y nuevos asentamientos urbanos. En los debates legislativos o de la Convención Constituyente –como se detallará luego–, surge que cuando se habla de villa se hace referencia tanto a las villas históricas como a los nuevos asentamientos urbanos, cuya densificación poblacional y edilicia se profundizó luego de la crisis de 2001. A su vez, en algunas ocasiones se hace referencia simultánea a villas y a los NHT. Por lo tanto, se puede concluir que cuando el ordenamiento jurídico de la Ciudad hace mención a villas, está haciendo referencia a las villas, a los nuevos asentamientos urbanos y a los NHT.



2.2. Derecho a la urbanización

Luego de detallado qué debe entenderse por “villa”, resulta necesario adentrarse, al menos de forma tangencial, en el reconocimiento constitucional y legal del derecho a la integración socio-urbanística de las villas de la Ciudad. Para ello emplearé los tres instrumentos normativos esenciales para abordar una respuesta: la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 2930 “Plan urbano Ambiental” y la Ley N° 148 de Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios.

En primer lugar, el art. 31 de la Carta Magna local dispone que: “La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, *la integración urbanística y social de los pobladores marginados*, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva [...]” (el destacado me pertenece).

La mención a la “integración urbanística y social de los pobladores marginados” cobra especial trascendencia si se revisa el “espíritu” de su incorporación al texto constitucional.

Así, se observa de la lectura de la versión taquigráfica de la sesión de la Convención Constituyente, que aprobó este artículo,⁷ que la expresión “integración urbanística y social de los

7. *Diario de Sesiones* de la 17ª reunión – 10ª sesión ordinaria (continuación) – 28 de septiembre de 1996.



pobladores marginados” inequívocamente se refiere a la urbanización de las villas.

Luego de brindar un contexto sobre las villas existentes al momento del debate, y dar características de sus pobladores, la convencional López remarca:

“Sra. López.- (...) Solicito la inserción del texto completo de mi discurso y apelo a la comisión redactora para que en el caso del inciso 2 del artículo único, *retome la redacción originaria del dictamen de las comisiones*, que habla de la ‘*integración urbanística y social de los pobladores marginados*’. El texto elaborado por la comisión de redacción alude, en cambio, a ‘*la integración de los pobladores socialmente marginados*’. La idea de aludir a la integración urbanística tiene que ver con la integración de todos esos asentamientos al resto de la ciudad; urbanizar es abrir calles, es instalar luz, proveer de agua y abrir plazas donde se pueda. Por ello considero más acertada la redacción originaria formulada por la Comisión de Políticas Especiales”⁸ (el destacado me pertenece).

La propuesta de modificación en la redacción del texto constitucional que finalmente fue aprobado, no permite hesitar que cuando la Constitución de la Ciudad habla de “integración urbanística y social de los pobladores marginados” está haciendo referencia a la urbanización de las villas. Esta obligación estatal, para la Constitución local, surge del reconocimiento del derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, y es un medio para garantizar estos derechos.

No obstante la claridad constitucional, esta consideración también se encuentra expresamente reconocida en el Plan Urbano

8. Esto fue apoyado por el bloque del Frepaso: “Sr. Ibarra.- Señora presidenta: dejo constancia de que el bloque del Frepaso adhiere a las modificaciones referidas a las personas con necesidades especiales y a la integración urbana”.



Ambiental de la Ciudad (PUA),⁹ que es la ley marco a la que deberá ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas.¹⁰ El mismo dispone en su artículo N° 8: “Los objetivos del PUA se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos. A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos: (...) d. La promoción de políticas de vivienda asequible para la población en situación de déficit habitacional, a través de las siguientes acciones: 1. Facilitar la resolución habitacional de los sectores socioeconómicos con dificultades de acceso al mercado inmobiliario; 2. *Implementar e intensificar las acciones de mejoramiento de las situaciones habitacionales críticas que puedan ser resueltas sin traslado (urbanización de villas; regulación de intrusiones; mejoras en inquilinatos, hoteles y pensiones; resolución de conjuntos habitacionales)*; 3. Implementar soluciones de las restantes situaciones habitacionales (ocupación del espacio público; casas y edificios tomados) asignando a dicho fin el uso de inmuebles fiscales (predios resultantes de las expropiaciones, autopistas, etcétera)” (el destacado me pertenece).

9. Ley N° 2930.

10. El artículo 29 de la Constitución de la Ciudad establece: “La 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”. Y artículo 1 del Plan urbano Ambiental, Ley N° 2930: “La presente Ley constituye el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley marco a la que deberá ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas”.



La claridad del texto no requiere mayores desarrollos. Su expresa alusión a la urbanización de villas y la mejora de las situaciones habitacionales de quienes se encuentran en estado crítico, debe ser un lineamiento que guíe el resto de la normativa local, y por supuesto, las acciones de la administración pública.

Finalmente, la Ley N° 148 declara de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT). A su vez, crea una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) que tiene como su principal función diseñar los lineamientos generales de un Programa de Radicación y Transformación definitiva de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios,¹¹ que contempla la urbanización integral: la integración de las villas al tejido social, urbano y cultural de la ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social. Esta ley también reconoce el derecho de los habitantes de las villas a que estas sean urbanizadas y establece un mecanismo institucional participativo para la elaboración y ejecución de los proyectos de urbanización.

3. SEGUNDO INTERROGANTE: ¿CUÁLES SON LAS VILLAS QUE SE ENCUENTRAN ALCANZADAS POR ESTE DERECHO A LA URBANIZACIÓN? DOS POSTURAS AL RESPECTO

Una vez analizado el marco legal y zanjado el interrogante sobre el derecho a la urbanización que asiste a los habitantes de las zonas marginadas de la Ciudad, la siguiente pregunta que surge

11. Ley N° 148, art. 3, inc. 1.



y que ha generado posturas encontradas al respecto es ¿cuáles son las villas, asentamientos, núcleos habitacionales o barrios precarios que se encuentran alcanzados por ese derecho?

Existen dos posturas al respecto, una que llamaré amplia y otra restrictiva, las cuales intentaré delinear a continuación.

3.1. Tesis amplia

La primera postura sostiene que todas las villas de la Ciudad se encuentran alcanzadas por el derecho a ser urbanizadas. Esta concepción entiende que el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad, el Plan Urbano Ambiental y la Ley N° 148 no realizan ningún tipo de distinciones entre las villas al momento de reconocerles este derecho. No establece ni discriminaciones de existencia temporal ni de cantidad de población. La única exigencia es la constatación de la consolidación del barrio con las características detalladas anteriormente.

Cabe recordar que previamente se dejó aclarado que estos tres tipos de asentamientos informales se encuentran reconocidos en la expresión normativa “villa” que emplean la Constitución de la Ciudad y las leyes locales.

3.2. Tesis restrictiva

Una segunda tesis, la cual llamaré restrictiva, entiende que las villas que resultan urbanizables son solo aquellas villas que cuenten con una ley específica, que reglamente algunos aspectos del proceso de urbanización e individualice a la villa en forma expresa (por ejemplo, la reglamentación de las zonificaciones de los predios en los cuales se asientan las villas, que orientará el proceso de urbanización de las villas, la participación de los representantes



de las villas, los mecanismos institucionales y democráticos de discusión y aprobación de los proyectos de urbanización, etc.).

Así, podemos citar la Ordenanza N° 44873 (Creación de la zonificación U31 que otorga los parámetros urbanísticos para distintas villas de la ciudad), las Leyes N° 403 (urbanización del barrio Villa 1-11-14), N° 1333 (urbanización del barrio Ramón Carrillo), N° 1770 (urbanización del barrio Villa 20), N° 1868 (Urbanización de la Villa 21-24), N° 3343 (urbanización del barrio Carlos Mugica, ex barrio Villa 31-31 bis), N° 4232 (Zonificación villa N° 19), N° 5197 (Zonificación del barrio Cildañez-Ex villa 6), y N° 5235 (Creación de Barrios Nuevos¹² en la Comuna N° 8).

Esta es la postura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), la cual ha venido sosteniendo a través de los siguientes argumentos principales: que no existe ninguna normativa específica que obligue a su urbanización; que en toda villa que no cuente con la zonificación adecuada en el Código de Planeamiento Urbano (Ley N° 449), en forma previa a su urbanización, el GCBA no tiene obligación de realizar ninguna intervención a fin de consolidar el barrio; que no se encuentran contempladas en el “Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano” - PROSUR HÁBITAT.

A modo de ejemplo, en la contestación de demanda que reclamaba la integración del barrio La Carbonilla, el GCBA respondió: “Conforme lo dispone el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad, el predio que ocupa el asentamiento ‘La Carbonilla’ no es urbanizable. El terreno ubicado entre la Avda. Manuel R. Trelles, las calles Añasco y Espinosa, y las vías férreas del FFCC San Martín, entre

12. Barrio Los Pinos, Ex Villa 3, Ex Villa 15, barrio Emaús (Ex Villa 16), barrio Pirelli (Ex Villa 17), barrio Calacita, barrio Los Piletones, barrio Esperanza, barrio Scapino.



el puente de la Avda. San Martín y la calle Trelles al 2700 (Estación La Paternal) en el barrio de La Paternal de la Ciudad de Buenos Aires, figura enmarcado dentro del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad, bajo ‘Distrito Urbanización Futura - UF’.

Añadieron luego que “No existe, en autos, ninguna previsión normativa que expresa, concreta y específicamente obligue al GCBA a realizar lo que los actores pretenden. Por ende, la presente acción debe ser rechazada, pues no puede haber condena de hacer cuando no se demuestra la existencia previa de un deber legal o reglamentario o emanado de un acto administrativo”.¹³ El posicionamiento en cada una de estas posturas trae consecuencias concretas y esenciales para los habitantes de las villas. Así, a quienes se les reconoce el derecho a la urbanización, tendrán derecho a reclamar al GCBA que sus viviendas se encuentren en condiciones de habitabilidad adecuadas, la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos básicos, la construcción de equipamiento comunitario, etc. En cambio, las villas a las cuales no se reconozca su derecho a la urbanización, no tendrán derecho a reclamar nada de lo descripto con anterioridad, más allá de la prestación de servicios en forma precaria y de emergencia, como la atención a través de camiones cisterna, vector, hidrocinéticos, etc., que por supuesto no les brindan ninguna solución estructural.

Las consecuencias desiguales de reconocer a una villa el derecho que se niega a otras, refleja una privación de justicia injustificada, negándole al grupo excluido el derecho a gozar de un hábitat digno y adecuado, manteniéndolos en condiciones de precariedad extrema.

13. Ver punto III. 6. de la citada contestación.



4. LAS POSTURAS DEL FUERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO

Como se adelantó, en los últimos años, el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario ha mostrado nuevos (y en muchos casos avanzados) abordajes en relación con el reconocimiento del derecho constitucional a la urbanización de los pobladores de las villas. A través de distintas sentencias, el fuero ha evolucionado en el abordaje de la *cuestión villera*. Ha pasado del tratamiento de las demandas individuales a la colectivización de las cuestiones habitacionales, ha reconocido la democracia participativa en las villas y tiene bien definida la distinción entre la prestación de servicios públicos con carácter de emergencia o enmarcados en procesos de urbanización.

Sin embargo, con relación al reconocimiento de la urbanización, la jurisprudencia del fuero ha tomado diferentes posturas en distintas sentencias, haciendo propia tanto la tesis amplia como la restrictiva.

A los fines de un mejor abordaje del tema, clasificaré lo resuelto en las diferentes sentencias en casos de villas de la siguiente forma:

- 1) Adopción de la tesis amplia a partir del reconocimiento EXPRESO del derecho de los habitantes de toda villa de la ciudad a la urbanización de su barrio, con independencia de la existencia de una ley específica que reglamente algunos aspectos del proceso de urbanización e individualice a la villa en forma expresa.

- 2) Adopción de la tesis amplia (pero) a partir de un reconocimiento IMPLÍCITO, que se dio a través de dos líneas



argumentales principales: a) La incorporación de los asentamientos a los procesos eleccionarios de la Ley 148; b) La realización de obras de infraestructura.

3) Adopción de la tesis restrictiva.

Para poder analizar las diferentes posturas que han tomado los jueces del fuero y los fundamentos empleados, ejemplificaré cada uno de los posicionamientos a partir de diversas sentencias dictadas en causas judiciales iniciadas por la presentación de acciones de amparos por parte de habitantes de las villas de la Ciudad.

4.1. Adopción de la tesis amplia a partir del reconocimiento EXPRESO del derecho de los habitantes de toda villa de la ciudad a la urbanización de su barrio, con independencia de la existencia una ley específica que reglamente algunos aspectos del proceso de urbanización e individualice a la villa en forma expresa

Caso “Barrio Rodrigo Bueno”

El caso que mejor grafica esta postura es el de la villa “Rodrigo Bueno”. El 6 de septiembre de 2005, un grupo de habitantes del barrio Rodrigo Bueno inició una acción de amparo¹⁴ “en contra el Decreto 1247/2005 que ordena el desalojo del predio” y solicitó que “se disponga la urbanización del ‘barrio Rodrigo Bueno’, proveyendo los servicios públicos necesarios de agua corriente, energía eléctrica, gas, cloaca; pavimentación de caminos internos y de los accesos al predio, o bien se garantizara a todos sus habitantes el acceso a una vivienda digna, dentro del radio de la Ciudad de Buenos Aires, en los términos previstos por la

14. “Zárate Villalba, Juan Ramón y otros c/GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA)” (Expte. 17699/0).



CCABA (art. 31), Constitución Nacional (art. 14 bis) y tratados internacionales con jerarquía constitucional.”

Al momento de contestar la demanda, y al momento de producir el informe previsto por el art. 8 de la Ley N° 16986, aplicable a estos autos, el GCBA¹⁵ solicitó el rechazo de la acción aduciendo que el predio en cuestión sobre el que se pretende la urbanización ocupa un terreno que se encuentra afectado a la Reserva Ecológica, por lo que resultaría una pretensión *contra legem*, ello, por supuesto, sin tener en cuenta lo dispuesto por la Constitución local y el Plan Urbano Ambiental, que poseen una jerarquía superior a una ley de zonificación.

El 22 de marzo de 2011, la sentencia de primera instancia en los autos de referencia dispuso: “Declarar nullos de nulidad absoluta e insanable los Decretos 1247/05 y su modificatorio Nro. 2136/06, por ser contrarios a la Constitución de la Ciudad de Bs. As. (...) Ordenar al GCBA según lo establece el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que adopte las decisiones incluyentes necesarias y debidas tendientes a la efectiva integración urbanística y social del barrio Rodrigo Bueno de Costanera Sur, atento su carácter de población social y económicamente marginada. En cumplimiento de lo dispuesto en el punto precedente, el GCBA deberá dar participación efectiva a los residentes en relación a los proyectos de reurbanización incluyente conforme lo establecen los artículos 1º y 104 inciso 29 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Declarar la inconstitucionalidad del límite Sur de la Reserva Ecológica Costanera Sur, establecido en el art. 1 de la Ordenanza 41247, por omitir la preexistencia del barrio en ese lugar. A tal efecto, el Poder Ejecutivo habrá de tomar las medidas

15. Ver fs. 118/124 del expediente citado.



necesarias para remitir el proyecto de modificación pertinente a la H. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de que se proceda a la ‘desafectación formal’ de los terrenos del barrio Rodrigo Bueno como parte integrante de la Reserva Ecológica. *Decretar la incorporación del barrio Rodrigo Bueno de Costanera Sur al Programa de Radicación e Integración de Villas de la Ley N° 148, a sus efectos (...)’* (el destacado me pertenece).

La sentencia merece interesantes aclaraciones. En primer lugar, recepta la tesis amplia del reconocimiento del derecho a la urbanización, es decir, *el derecho de los habitantes de toda villa de la ciudad a la urbanización de su barrio con independencia de la existencia de una ley específica que reglamente aspectos del proceso de urbanización e individualice a la villa en forma expresa. Ello en virtud de que el barrio Rodrigo Bueno no cuenta con ninguna ley de estas características.*

En segundo lugar, este reconocimiento lo hace de forma expresa, a través de la invocación del artículo 31 de la Constitución local y su incorporación al Programa de Radicación de la Ley N° 148, entendiéndola alcanzado por esta.

Así, el Tribunal coloca al barrio Rodrigo Bueno en el mismo estatus que las villas reconocidas por el propio Gobierno de la Ciudad, con la consecuente y necesaria intervención para su urbanización. La incorporación a la Ley N° 148 tiene que ver precisamente con eso: con el expreso reconocimiento del derecho a su urbanización.¹⁶

16. En la apelación presentada contra la medida dictada, el GCBA se refiere específicamente a la declaración de “(...) incorporación del barrio Rodrigo Bueno de Costanera Sur al Programa de Radicación e Integración de Villas de la Ley N° 148”, alegando que en el caso “el inferior lisa y llanamente se arroga el rol de legislador al decretar por sí la incorporación de un asentamiento a la Ley N° 148”. Y sostiene que “lo resuelto por el *a quo* barre directamente con la división tripartita de poderes, y con los preceptos de la Constitución Nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual invalida la sentencia dictada en autos como acto jurisdiccional válido”.



Si bien la sentencia de la jueza de grado fue revocada por la Cámara de Apelaciones del fuero, vale la pena resaltar la disidencia de la Dra. Mabel Daniele en el citado fallo, donde sostuvo: “(...) Ahora, entonces, corresponde tratar si se ajusta a derecho la decisión de la Sra. juez de grado, en cuanto ordenó la urbanización del barrio en cuestión. Sobre el punto, el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad establece en lo que aquí interesa que en atención al reconocimiento del derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado la Ciudad promueve [...] la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Por su parte la Ley 148 declaró de atención prioritaria a la problemática Social y Habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T). (...) Por otra parte, no resultaría óbice a la obligatoriedad constitucional y legal de urbanizar el barrio, el hecho de que esté emplazado en un bien de dominio público del Estado. Por un lado, el legislador al sancionar la Ley 148 que ordena la urbanización de los asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, no efectuó ningún distingo según dónde estuvieran emplazados. Por otra parte, ninguna de las medidas que deben adoptarse para lograr su urbanización integral resultarían incompatibles con las características de imprescriptibilidad, inembargabilidad, e inalienabilidad del dominio público, en tanto resulta absolutamente factible garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de sus habitantes, a través de formas diferentes al otorgamiento de los terrenos en propiedad.” (El destacado me pertenece.)



Caso Barrio “La Carbonilla”

Como segundo ejemplo, se puede citar el caso del barrio “La Carbonilla”.¹⁷ El 3 de mayo de 2012, un grupo de habitantes promovió una acción de amparo¹⁸ contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) con el objeto de que se declare que violaron numerosos derechos constitucionales y humanos de quienes allí habitan,¹⁹ y solicitando que se les ordenara “adoptar las actividades y decisiones incluyentes necesarias y debidas tendientes a la efectiva integración urbanística y social del barrio conocido como ‘La Carbonilla’, atento su carácter de población social y económicamente marginada, garantizando los criterios de arraigo y radicación definitiva en el lugar (art. 31 CCABA, Ley N° 148)”.²⁰ Requirieron asimismo que se ordenara a los demandados –entre

17. Se trata de un conjunto poblacional conocido como “La Carbonilla”, situado entre la Av. Manuel R. Trelles, las calles Añasco y Espinosa, y las vías férreas del FFCC San Martín, entre el puente de la Av. San Martín y la calle Trelles al 2700 (Estación La Paternal) en el barrio de La Paternal de la Ciudad de Buenos Aires, con una antigüedad de 20 años.

18. Causa “Chávez Acevedo Yeny Del Pilar y otros c/GCBA s/Amparo” (Expte. 44388/0), que tramita por ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 2.

19. El derecho a una vivienda digna y adecuada (CCABA, arts. 31 y 10; CN, art. 14 bis y 75, inc. 22; 11.1 PIDESc; art. XI DADyDH; art. 25.1 DUDH; art. 14 CEDAW; art. 27 CDN); el derecho al disfrute del nivel de salud más alto posible (CCABA, arts. 10 y 20; CN, arts. 42 y 75 inc. 22; DUDH, art. 25.1; PIDESc, art. 12; CDN art. 24); a gozar de un ambiente sano (CCABA, arts. 26 y 27 y CN, art. 43); el derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico (CCABA, arts. 10 y 17 y CN, art. 75 inc. 22; PIDESc art. 11.1; CEDAW, art. 14 párr. 2, apart. h); CDN art. 24, párr. 2, apart. c); y como corolario de ello, el derecho a vivir en condiciones de vida dignas (CCABA, art. 10 y 17; CN, art. 75 inc. 22; DUDH art. 3°; DADyDH, art. 1°; CADH, art. 4°.1; PIDCyP, art. 6°), por omitir su obligación de adoptar medidas, hasta el máximo de sus recursos, para brindar un hábitat adecuado y una solución habitacional digna y definitiva a los habitantes del barrio conocido como “La Carbonilla”.

20. Ver escrito de demanda en los autos citados *supra*.



otras medidas– a “dar participación efectiva y real a los habitantes en relación a la elaboración, implementación y control del proyecto de integración urbanística y social del barrio (art. 1° y 104 inciso 29 de la CCABA, Ley N° 148)”; y que se “reconociera la incorporación del barrio conocido como “La Carbonilla” al Programa de Radicación e Integración de Villas de la Ley N° 148”.

Entre los principales argumentos del Gobierno de la Ciudad para no actuar en La Carbonilla, y de acuerdo a la citada postura restrictiva, se esgrimía que el predio no era urbanizable de acuerdo al Código de Planeamiento Urbano. Tampoco se reconocía que “La Carbonilla” se encontrara incluida dentro de la Ley N° 148. Frente al pedido, la jueza de grado dictó una primera medida cautelar, ordenando la conformación de una mesa de trabajo,²¹ pero la insuficiente voluntad por la parte demandada de avanzar en la solución de los conflictos existentes, llevó a los coactores a solicitar el dictado de una segunda medida cautelar donde requirieron –entre otras cuestiones– que se ordenara al Gobierno de la Ciudad a: “a) Realizar un relevamiento geográfico, poblacional y social que establezca en forma cierta y oficial, la superficie física en que se asienta el barrio, la cantidad de personas y familias residentes del lugar y su situación socio económica. Incorporando nuestro asentamiento al esquema de asentamientos informales de la Ciudad de Buenos Aires, disponiendo que

21. En la primera resolución cautelar de fecha 25 de junio de 2012, la *a quo* dispone: “Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al GCBA la conformación de una Mesa de Trabajo en el ámbito de esta causa, a fin de determinar y llevar adelante las acciones necesarias tendientes a la sustancial mejora de las condiciones de habitabilidad del barrio vulnerable denominado ‘La Carbonilla’ situado entre la Av. Manuel R. Trelles, las calles Añasco y Espinosa, y las vías férreas del FFCC San Martín, entre el puente de la Av. San Martín y la calle Trelles al 2700 (Estación La Paternal) en el barrio de La Paternal de la Ciudad de Buenos Aires”.



la totalidad de las dependencias estatales, procedan a la incorporación del mismo para su esquema de provisión de servicios públicos ordinarios y de emergencia en forma inmediata”.

El 24 de junio de 2013, la jueza Elena Amanda Liberatori dictó una segunda medida cautelar en la cual resolvió expresamente: “Hacer lugar a lo peticionado (...) y ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires mediante los organismos que estime a: 1) Realizar un relevamiento geográfico, poblacional y social del barrio ‘La Carbonilla’ que establezca en forma cierta y oficial, la superficie física en que se asienta el barrio, la cantidad de personas y familias residentes del lugar y su situación socio económica. *Incorporando el barrio al esquema de asentamientos informales de la Ciudad de Buenos Aires, disponiendo que la totalidad de las dependencias estatales procedan a la incorporación del mismo para su esquema de provisión de servicios públicos ordinarios y de emergencia en forma inmediata*”.

Para comprender los verdaderos alcances de la orden judicial de incorporación al barrio La Carbonilla al esquema de asentamientos informales de la ciudad se deben tener muy presentes las discusiones dadas en el marco del trámite de la causa. Allí, el GCBA sostenía que no tenía obligación de realizar ninguna intervención en el barrio *porque la urbanización de este no estaba contemplada en ninguna ley particular*. Y coherente con esta posición el GCBA, durante todos los años de existencia de “La Carbonilla” hasta la medida cautelar, no había realizado ninguna actividad en el barrio ni prestado servicio público alguno.

Frente a estos fundamentos del GCBA y su postura, la jueza decidió dejar aclarado que “La Carbonilla” se encontraba en igualdad jurídica respecto de las otras villas individualizadas en



leyes específicas. Por este motivo, ordenó en forma expresa la incorporación del barrio al esquema de asentamientos informales. Es decir, declaró que el barrio tiene los mismos derechos que aquellas villas a las cuales el GCBA reconoce su derecho a la urbanización. Para el GCBA, las villas que no se encuentran contempladas en sus esquemas o programas son aquellas que no tienen reconocido el derecho a ser urbanizadas. En consecuencia, la incorporación a los esquemas de asentamientos informales del GCBA implica expresamente reconocer al barrio La Carbonilla su derecho a ser urbanizado.

La sentencia fue revocada por la Cámara del fuero por cuestiones formales.²²

El caso del “Barrio San Martín”²³

En este caso, similar al anterior, habitantes del barrio San Martín (expansión de la villas 31-31 bis), iniciaron una acción de amparo²⁴ con el objeto de que se ordenara al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA): “(i) reconocer formalmente el asentamiento en el que viven, incorporándolo a los ‘mapas de la ciudad’ a fin de la debida integración social, pro-

22. Esto fue revocado por la Cámara de Apelaciones del fuero en fecha 2 de septiembre de 2014, donde sostuvo que tal medida, por su naturaleza, excedía con creces (sic) el ámbito de conocimiento que permiten las pretensiones cautelares, pero dispuso que el GCBA elabore, dentro del plazo de cinco (5) días, las medidas que estime adecuadas a los efectos de garantizar, para quienes allí viven, condiciones de protección en materia de riesgo eléctrico, recolección de residuos, provisión de agua potable y atención del sistema sanitario y pluvial.

23. El barrio San Martín se encuentra ubicado al oeste del Ferrocarril San Martín, al este de la terminal de ómnibus de Retiro, al sur la Avenida Ramos Mejía y en el norte se integra con la villa 31 en la manzana 107 (última manzana reconocida de la villa 31).

24. “Bravo Francia, José Manuel y otros c/GCBA s/Amparo” (Expte. A277-2013).



visión de los servicios públicos indispensables y cobertura del sistema de seguridad y salud; a la vez que requirió la prestación adecuada de servicios públicos”.²⁵

Como medida cautelar, y con el antecedente antes citado, solicitaron que se ordenara: “(i) realizar un relevamiento geográfico, poblacional y social que establezca la superficie física en que se asienta el barrio, la cantidad de personas y familias residentes y su situación económico-social; asimismo, *incorporar al barrio en el esquema de asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires con el fin de que la totalidad de las dependencias estatales procedan a incluirlo en su esquema de provisión de servicios públicos ordinarios y de emergencia*”, seguido del requerimiento de realizar obras de emergencia.²⁶

La Sra. jueza interviniente accedió a la tutela solicitada y ordenó al GCBA: “I) Realizar un relevamiento geográfico, poblacional

25. En el objeto, solicitó asimismo que se ordene a la demandada: “(ii) elaborar e implementar un plan integral de prestación y de mantenimiento de servicio de energía eléctrica, para su provisión, en forma adecuada, regular, técnicamente idónea y suficiente; (iii) proveer los servicios básicos de alumbrado público; (iv) elaborar e implementar un plan integral de prestación y mantenimiento de agua potable que garantice la provisión en forma adecuada, regular, técnicamente idónea, segura y suficiente; (v) elaborar un sistema de recolección de residuos adecuado; y, (vi) construir una red cloacal y pluvial nueva que permita el drenaje sanitario y pluvial de una forma periódica, gratuita, segura y definitiva.”

26. El pedido continúa requiriéndose “(ii) elaborar un plan de obras para disminuir el riesgo eléctrico en el barrio, realizando las reparaciones urgentes; en particular: a) recambio de postes metálicos por postes de madera; b) provisión de alumbrado público básico; c) diseño e implementación de un protocolo de actuación para responder a las emergencias producidas por la falta de prestación segura y suficiente del servicio eléctrico; (iii) colocar volquetes dentro del barrio en un sector que no afecte a ningún vecino ni a los lugares de esparcimiento público, así como incluir al barrio en el actual recorrido que se realiza en la villa 31, hasta tanto se efectivice un sistema integral de recolección de residuos; (iv) elaborar un plan de provisión de agua potable gratuita a través de camiones cisterna y hasta tanto exista acceso al servicio en forma regular; y, (v) llevar a cabo las acciones necesarias para instalar una red cloacal y pluvial.



y social que establezca en forma cierta y oficial, la superficie física en que se asienta el barrio, la cantidad de personas y familias residentes del lugar y su situación socio económica. *Incorporando este asentamiento al esquema de asentamientos informales de la Ciudad de Buenos Aires, disponiendo que la totalidad de las dependencias estatales procedan a la incorporación del mismo para su esquema de provisión de servicios públicos ordinarios y de emergencia en forma inmediata*”.

Al igual que en el caso del barrio La Carbonilla y por las mismas razones, la incorporación a los esquemas de asentamientos informales del GCBA implica expresamente reconocer al barrio San Martín su derecho a ser urbanizado.

La medida cautelar también en este caso fue revocada por la Cámara por cuestiones de oportunidad procesal.²⁷

En estos casos reseñados, puede observarse la situación de villas que no cuentan con ninguna ley que reglamente aspectos del proceso de su urbanización ni las individualice en forma

27. En la sentencia del 21 de agosto de 2014 dictada por la Cámara del fuero que resuelve el recurso de apelación de la medida cautelar, se sostiene –al igual que se había hecho en “La Carbonilla”– “(...) 9. Que, respecto del primer punto de la cautelar concedida en la instancia de grado, cabe realizar una distinción. En efecto, se ordenó en esa oportunidad, por un lado, la realización de un relevamiento del lugar en el que se asienta el barrio y de las personas que allí habitan, y, por el otro, la incorporación del asentamiento al esquema de asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, respecto del primer punto, la medida dispuesta por la Sra. jueza de grado, en tanto pretendería establecer el ámbito de aplicación de la cautelar y la situación de los habitantes del barrio, no participaría de la naturaleza instrumental y accesorio propia de este tipo de resoluciones (Fallos: 327:320, entre muchos otros), sino, en rigor, importaría solo el dictado de una medida ordenatoria en los términos del artículo 29 del CCAyT. Por lo tanto, atento que resultan privativas del órgano judicial, no cabe sino concluir en que su despacho resulta irrecurrible (Fallos: 222:428; 249:202). (...) Por otra parte, en relación con la orden de incorporar al barrio San Martín en el esquema de asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires, en orden a la provisión de servicios públicos, lo cierto es que tal medida, por su naturaleza, excede con creces el ámbito de conocimiento que permiten las pretensiones cautelares como la del caso, por lo que corresponde que sea revocada.”



específica, pero a las cuales igualmente la justicia del fuero reconoció en forma expresa su derecho a la urbanización, al igual que otras villas que sí cuentan con leyes específicas de urbanización, fundándose en el derecho constitucional a la urbanización reconocido por el artículo 31 de la Constitución local.

4.2. Adopción de la tesis amplia a partir de un reconocimiento implícito: la incorporación de los asentamientos a los procesos eleccionarios de la Ley N° 148 y la realización de obras de infraestructura

Resulta interesante pensar, a partir de determinados abordajes jurisprudenciales, cómo se fue consolidando un reconocimiento no ya explícito como en el caso anterior, sino indirecto, del derecho a la urbanización de determinadas villas que no cuentan con una ley específica de urbanización.

Un primer caso lo configura la aplicación indirecta de la Ley N° 148, y un segundo caso, el reconocimiento de la realización de obras de infraestructura.

Comenzando por este último, no hace falta aclarar que no es lo mismo ordenar la prestación de servicios de emergencia que ordenar la realización de infraestructura permanente para la prestación de servicios públicos. Nuevamente resulta necesario recordar que en varias villas de la Ciudad, el GCBA se rehusaba a realizar obras de infraestructura porque consideraba “que no eran urbanizables”, en el sentido de no reconocerles el derecho a la urbanización. Por lo tanto, la orden de los tribunales al GCBA para que realizara obras de infraestructura a fin de brindar una prestación adecuada y regular de servicios públicos, implica reconocer por vía indirecta a los habitantes de estas villas el derecho



a la urbanización de su barrio, doblegando las razones para no intervenir que presentaba el GCBA.

Como ejemplo de estos casos, en el barrio “Playón de Chacarita”,²⁸ y en cumplimiento de una medida cautelar, el GCBA realizó la normalización del tendido de la red eléctrica, tendido de red cloacal y de agua potable.

Con relación a la realización de elecciones en las villas como forma de reconocimiento indirecto del derecho a la urbanización, en primer lugar dedicaré unos párrafos a explicar el procedimiento de democracia participativa en las villas.

La ya citada Ley N° 148 de “Atención Prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios” establece un mecanismo institucional participativo para diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de todas las villas y núcleos habitacionales transitorios, es decir, la reurbanización de estos barrios.²⁹ La encargada de diseñar este programa integral es la Comisión Coordinadora Participativa (CCP). Es en esta donde se contempla la participación de los representantes del barrio con facultades de decisión. El proyecto de reurbanización y su implementación no puede aprobarse ni ejecutarse sin el acuerdo de los representantes de las villas.

El artículo 4 de dicha ley dispone cómo debe estar integrada la CCP, y en relación con la representación de los barrios establece: “c) Representación de los vecinos: Se integrará con un representante por cada villa o NHT comprendido dentro de la presente ley

28. Medida cautelar dictada en los autos caratulados “Morales Chávez, Carmen Luisa y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 33980, en fecha 23 de abril de 2010.

29. O, como prefiero llamarla, la integración socio-urbanística.



que haya sido electo en comicios regulares, tres representantes de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y tres representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados. En aquellas villas o NHT que no tengan regularizada su representación, su integración se realizará tomando como base la última elección abierta realizada”.

Ello llevó (y lleva) a la necesidad de que para la integración de dicha CCP exista una representación vecinal y torna necesaria la realización de comicios regulares.

Cuando el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires comenzó a incumplir con la Ley N° 148, a desconocer la democracia participativa que se había estado forjando durante décadas, a realizar elecciones ilegales no ateniéndose a los reglamentos internos o estatutos vigentes, los habitantes de las villas acudieron al Poder Judicial de la Ciudad, el cual debió brindar una respuesta oportuna y adecuada para garantizar el régimen democrático participativo y los derechos políticos, pero sobre todo, para poder llevar adelante –una vez cumplido lo anterior–, la urbanización.³⁰

Así, el día 27 de octubre de 2008 se interpuso una acción de amparo colectivo en la misma dirección que otras demandas previas³¹ pero con la particularidad de que su alcance eran todas las villas que se encuentran dentro del territorio de la Ciudad.³²

30. Para mayor profundización del tema ver Baldiviezo, Jonatan Emanuel y Maranzana, Albertina, “El Poder Judicial en las villas de la Ciudad: vitalizando la democracia participativa”, en *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Luciana Bercovich y Gustavo Maurino coordinadores, Eudeba, 2013.

31. Ver autos: “Villa 20 c/Instituto de la Vivienda de la CABA s/Amparo (Art. 14 CCABA)”, (Expte. N° 12975/0); “Villa 20 c/Instituto de la Vivienda de la CABA s/Amparo (Art. 14 CCABA)”, (Expte. N° 12975/6); “Ozuna Miguel Rodolfo c/GCBA s/Amparo (Art. 14 CCABA)”, (Expte. N° 21030/0).

32. La causa está caratulada como “Di Filippo Facundo Martín c/GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA)” (Expte. N° 31699/0).



La causa se tramitó ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires N° 2, entonces a cargo del Dr. Roberto Gallardo, y se la conoce como la causa “Di Filippo”.

En fecha 18 de febrero de 2009, se otorgaron las medidas cautelares peticionadas en el escrito de demanda y se ordenó: “Disponer la intervención de los órganos que ejercen la representación política en Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) y (...) hacer saber a quien/es actualmente ejercen la representación política de las villas y NHT que cesarán en el ejercicio de esa representación al momento de ser designados los interventores/as respectivos”. En los considerandos de la sentencia se expresó que “con la no aplicación de la Ley N° 148 se estarían afectando los derechos políticos de los habitantes de las villas y NHT, al no existir autoridades barriales democrática y regularmente elegidas, que funcionen como interlocutores válidos entre las necesidades de los habitantes de sus barrios y los otros poderes del Estado”.³³

La medida cautelar fue ratificada por la Sala II de la Cámara en lo CAyT³⁴ que estableció con relación a la Ley N° 148, “Esta norma, producto del consenso de grupos de afectados y la Legislatura, de acuerdo con lo que surge del debate parlamentario, ha focalizado en la atención de la problemática social y habitacional de las villas y núcleos habitacionales transitorios, caracterizados por la carencia de infraestructura, situaciones de irregularidad en la posesión de terrenos o viviendas y condiciones de deterioro o precariedad en las viviendas. La noble

33. En el mismo sentido, conf. Sala I Cám. Cont. Adm. y Trib. de la CABA *in re* “Villa 20 c/GCBA y otros s/Otros Procesos. Inc.” (Expte. 12.975/1).

34. Sentencia del 1/9/2009, Sala II, 2da instancia fuero CAyT. Expte. N° 31699/4: “Di Filippo Facundo c/GCBA s/otros procesos incidentales”, voto de los Dres. Russo y Daniele.



finalidad de la ley es conjurar tal precariedad de infraestructura y que se elabore un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios en un plazo de cinco años. Entre los mecanismos previstos ya descriptos, se encuentra la creación de una Comisión Coordinadora Participativa, con integrantes del Poder Ejecutivo, de la Legislatura y representantes de los vecinos. Pues bien, la constitución de aquel organismo, motor de las reformas que pretende la ley en las villas, requeriría la realización de las elecciones abiertas y regulares de las que emerjan representantes de los vecinos de cada villa o NHT”.³⁵

Continuó sosteniendo: “En otro orden de ideas, la Ley N° 148 promueve la solución a tales problemáticas, a través de mecanismos que implican la participación de los interesados, a través de organizaciones intermedias y concurriendo a un proceso para elegir a sus representantes...”, y resolvió rechazar el recurso de apelación planteado y confirmar la sentencia de grado. Nótese que en los considerandos de la sentencia se establece que el fundamento jurídico de las elecciones lo constituye la Ley N° 148, cuyo objeto es la urbanización. En consecuencia, las villas que tuvieron elecciones se encuentran comprendidas por dicha ley, y, por lo tanto, dentro del derecho –por vía implícita– a ser urbanizadas.

Entre las primeras elecciones se encontraron las Villas 31-31 bis (barrio Padre Mugica) y Villa 3 (barrio Fátima). Luego se dispuso la intervención judicial³⁶ del barrio “Rodrigo Bueno”,³⁷ de

35. Ver Considerando 6 de la sentencia.

36. Resolución de fecha 2 de mayo de 2011 dictada en el Expte. N° 31699/0.

37. La Sra. Jueza del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso y Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires N° 4 había solicitado con anterioridad que el barrio



la villa “El Playón de Chacarita”³⁸ y del barrio “La Carbonilla”³⁹ para llevar a cabo los comicios.

Ninguna de estas tres villas cuenta con una ley específica de urbanización pero en ellas se realizaron elecciones y se eligieron sus representantes en el marco de la Ley N° 148. La elección de representantes de las villas es uno de los primeros pasos del proceso de urbanización en el marco de la democracia participativa que gobierna las instituciones de la Ciudad.⁴⁰ Por lo tanto, la realización de elecciones implica reconocer que en esas villas se está iniciando un proceso de urbanización, pues así está especificado en la Ley N° 148. De esta forma, por más que estas tres villas no cuenten con leyes específicas de urbanización, a través de estas sentencias y la realización de elecciones de representantes se les reconoció, indirectamente, que sí tienen derecho a ser urbanizadas.

Resulta importante destacar que las sentencias que ordenaron las elecciones en estos barrios se encuentran firmes y la auto-

“Rodrigo Bueno” fuera incluido dentro de la causa a fines de iniciar el proceso electoral y su correspondiente intervención. En dicho juzgado, en su momento, se encontraba tramitando la causa “Zárate Villalba, Juan Ramón y otros c/GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA)” (Expte. N° 17699/0), en la cual se discutía sobre la reurbanización de dicho barrio.

38. Expte. N° 31699/62, caratulado “Playón Chacarita c/GCBA s/Otros Procesos Incidentales”.

39. Se dispuso el 5 de octubre de 2012 en los autos caratulados “Di Filippo, Facundo Martín c/GCBA s/Amparo (Art. 14 CCABA)”, Expte. N° 31699/0.

40. Ello de acuerdo a lo dispuesto por el art. 1 de la CCABA, el cual establece: “La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Todos los actos de gobierno son públicos. Se suprimen en los actos y documentos oficiales los títulos honoríficos de los funcionarios y cuerpos colegiados.



ridad de los representantes electos, reconocida por el GCBA y por los tribunales del Fuero Contencioso Administrativo.

4.3. Adopción de la tesis restrictiva

La tesis restringida es tal vez la más compleja de abordar, porque en algunos casos puede entenderse agazapada u oculta tras argumentos procesales. Ello ocurre con la revocación de la Cámara en los casos “La Carbonilla”⁴¹ y “San Martín”⁴² por ejemplo, donde estableció que la incorporación de esas villas al listado de villas de la ciudad excedía el marco de la cautelar.

Acá se advierte un tratamiento contradictorio. La Cámara del Fuero Contencioso Administrativo ratificó las medidas cautelares que ordenaban elecciones en villas que no contaban con leyes específicas de urbanización, lo cual, como se dijo con anterioridad, es un reconocimiento indirecto a su derecho a ser urbanizadas. En cambio, en estas dos causas la Cámara decidió que la medida cautelar no era el momento procesal oportuno para debatir el derecho de estas villas a ser urbanizadas.

Si bien no se trató de un desconocimiento expreso del derecho a la urbanización de estas villas, las decisiones contradictorias llevan a pensar que detrás de cuestiones procesales se encuentra una postura restrictiva respecto al reconocimiento del derecho a la urbanización de villas que no cuentan con una ley específica de urbanización.

41. Sentencia dictada en fecha 2 de septiembre de 2014 en el Expte. N° 44388/4.

42. Sentencia de fecha 21 de agosto de 2014 dictada en los autos caratulados “Bravo Francia, José Manuel y otros c/GCBA y otros s/Incidente de apelación”, Expte. N° A277-2013/3.



En cambio, la Cámara de Apelaciones sí desconoció expresamente el derecho a la urbanización de una villa por no contar con una ley específica de urbanización en el ya citado caso de Rodrigo Bueno.⁴³ En el voto de la mayoría en la sentencia dictada en fecha 30 de septiembre de 2014 se expresó:

“(…) En efecto, tal como se ha señalado precedentemente, es el *Poder Legislativo, en primer término, quien tiene la potestad constitucional de diseñar la urbanización de la Ciudad de Buenos Aires*, en el marco de la participación ciudadana impuesta a través del mecanismo de la doble lectura. (...) En ejercicio de tal facultad, se sancionó la Ley N° 449 que consagra un nuevo Código de Planeamiento Urbano, de conformidad con el especial proceso legislativo que la Constitución de la Ciudad prevé para ello. Dicha norma comprende la asignación del destino de cada metro cuadrado de la Ciudad, teniendo en cuenta sus características y previendo su desarrollo futuro, debiendo mantener siempre un delicado equilibrio entre la tensión generada por intereses diversos, en aras del bienestar general y de crear las condiciones para un hábitat adecuado (...) 12. Que, asimismo, constituye otro valladar a la posición de la actora el hecho de que el predio en cuestión constituye un bien del dominio público, según surge de los informes del Registro Único de Bienes Inmuebles del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Así, se detalla en la ficha del registro que se encuentra destinado al Uso Público, como Parque. En esa senda, se observó que, de conformidad con la Ley N° 21825 y la ordenanza N°34821/79, el Estado Nacional había transferido a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los derechos del Estado Nacional sobre las tierras con una superficie de 447 ha limitando al norte el Malecón del antepuerto, al oeste el murallón del Balneario Municipal Sur, al sur la línea establecida por la Ley N°15575, como límite norte de la Ciudad Deportiva del Club Atlético Boca Juniors y al este una línea perpendicular que une los extremos mencionados. Luego,

43. “Zárate Villalba, Juan Ramón y otros c/GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA)” (Expte. 17699/0).



mediante la ordenanza N°41247, se declaró Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica (fs. 1086/1090)”.

Los jueces del voto de mayoría en ningún momento citaron la Ley N° 148 a pesar de que en el barrio Rodrigo Bueno se habían realizado elecciones en el marco de dicha ley que, como sostuve, implica el inicio del proceso de urbanización de la villa.

Tampoco los jueces hicieron referencia alguna al derecho a la urbanización reconocido en la Constitución de la Ciudad y en el Plan Urbano Ambiental. Desconocieron estas situaciones jurídicas firmes y las normas constitucionales y legales que ordenan la urbanización de villas. Es decir, interpretaron que al no existir ninguna ley de urbanización específica para el barrio Rodrigo Bueno, este no se encuentra alcanzado por el derecho a la urbanización que en forma genérica establece la Constitución local y el Plan Urbano Ambiental.

En esta dirección, el voto mayoritario acentúa la facultad de la Legislatura de la Ciudad para diseñar la urbanización de la Ciudad, dando a entender que la Legislatura no ha dicho nada sobre la urbanización del barrio Rodrigo Bueno. Es cierto, la Legislatura no ha dicho nada específico o particular sobre la urbanización del barrio Rodrigo Bueno, es decir, no existe una ley de urbanización concreta para este barrio.⁴⁴ Pero la Legislatura sí ha ordenado la urbanización de las villas de la Ciudad a través de la Ley N° 148 y la Ley N° 2930 “Plan Urbano Ambiental”.

Por lo tanto, la única conclusión para que los jueces hayan soslayado en forma absoluta estas leyes es que hayan considerado que no se encontraba el barrio Rodrigo Bueno alcanzado por estas leyes. Es decir, se encuentran dentro de la postura

44. Cabe aclarar que al día de la fecha existen proyectos en trámite.



restrictiva, que requiere que una villa tenga una ley específica de urbanización para que se reconozca a sus habitantes el derecho a la urbanización de su barrio.

Por último, resulta sorprendente que también se haya soslayado que otro tribunal del fuero reconoció al barrio Rodrigo Bueno dentro de la Ley N° 148 al ordenar la realización de elecciones, que este reconocimiento se encuentra firme y que el barrio tiene representantes con mandato vigente.

5. CONCLUSIONES

Numerosos derechos se vulneran en las villas en forma cotidiana. Cientos de miles de personas en la Ciudad se encuentran privadas del acceso a servicios públicos básicos; no cuentan con agua potable en su domicilio ni red cloacal oficial; se ven obligadas a usar velas por falta de electricidad, que en muchos casos terminan provocando incendios; y cuando su vida se encuentra en riesgo, no saben si las ambulancias podrán ingresar a la zona por seguridad o impedimento de las condiciones de las calles o ancho de estas.

La marginalidad en la que sus habitantes se encuentran afecta diversos aspectos de su vida diaria, que incluyen la dificultad para conseguir un trabajo producto de la falta de domicilio y los problemas de salud por las malas condiciones de habitabilidad. Las personas con discapacidad motriz padecen especialmente esta problemática, dado que la falta de calles los lleva, por ejemplo, a no poder salir de sus casas cuando llueve.



Alegar que algunas de estas villas, por no encontrarse expresamente incluidas en una ley no tienen un derecho a ser urbanizadas, carece de toda lógica argumental y sentido de interpretación jurídica. Sus características morfológicas, el nivel de consolidación que poseen y los años de permanencia, no permiten realizar distinciones justificadas en su reconocimiento, y desconocen la Constitución de la Ciudad y leyes superiores que no generan distinciones.

En ese entendimiento fue que diversas sentencias hicieron extensivo el derecho a la urbanización de villas que no cuentan con leyes específicas de urbanización y avanzaron en los procesos electorarios con miras a su urbanización, lo cual implica por supuesto el acceso a numerosos derechos económicos, sociales y culturales que actualmente se encuentran indisponibles para esos grupos.

Ese fue uno de los mayores logros del fuero en estos últimos años: el reconocimiento de la urbanización de villas de existencia más recientes que otras que no cuentan con leyes específicas de urbanización, pero se encuentran con una realidad fenoménica idéntica a las villas históricas. Este reconocimiento implica la protección de derechos de miles de familias en forma integral. Detrás de las discusiones jurídicas y políticas, que las familias puedan vivir mejor gracias al trabajo y el coraje de jueces es uno de los logros por los cuales más orgullosos deberían estar cada uno de los integrantes del Poder Judicial de la Ciudad.



BIBLIOGRAFÍA

BALDIVIEZO, Jonatan Emanuel y MARANZANA, Albertina, “El Poder Judicial en las villas de la Ciudad: vitalizando la democracia participativa”, en Bercovich, Luciana y Maurino, Gustavo (coords.), *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, Eudeba, 2013.



ANEXO I
RES. CM N° 149/2014

ACTIVIDADES CONMEMORATIVAS CORRESPONDIENTES A LOS
QUINCE AÑOS DE LA CREACIÓN DEL FUERO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO DEL PODER JUDICIAL DE LA
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Buenos Aires, 1 de diciembre de 2014

RES. CM N° 149/2014

VISTO:

La Actuación N° 28895/14, el Dictamen N° 60/2014 de la Comisión de Fortalecimiento Institucional y Planificación Estratégica y,

CONSIDERANDO:

Que por conducto de la actuación referida en el Visto, la Vicepresidenta del Consejo, Dra. Alejandra Petrella, impulsó la realización de una serie de actividades conmemorativas con motivo de cumplirse en el mes de octubre del año 2015, el decimoquinto aniversario del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que entre otras consideraciones, se puso de resalto la trascendencia que ha importado el cumplimiento de la manda constitucional en la conformación de una Justicia constituida íntegramente por Magistrados designados por concurso público y el afianzamiento de una jurisprudencia propia que da operatividad a los derechos económicos, sociales y culturales.

Que en tal sentido, y como modo de honrar a los magistrados que conformaron la primera integración del Fuero y que durante quince años coadyuvaron a su consolidación, haciendo extensivo dicho homenaje a los funcionarios y empleados, propuso la realización de las siguientes actividades: a) La publicación de un libro titulado “Quince años, quince fallos”, en el que académicos de nota comenten los precedentes más emblemáticos dictados



durante el período, cuya edición estará a cargo de la Editorial Jusbaire; b) La realización de una jornada académica con la participación de los distintos actores que formaron parte del proceso de afianzamiento de la justicia contenciosa y que culmine con un vino de honor a modo de celebración, a llevarse a cabo el 2 de octubre de 2015, toda vez que ese día, quince años antes, se pusieron en funcionamiento las primeras dependencias judiciales en la antigua sede de Av. de Mayo 751; c) La producción de un material audiovisual con la memoria institucional de los primeros quince años del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario; d) La entrega de un reconocimiento a los magistrados, funcionarios y empleados que integraron la primera composición y continúan desempeñándose en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario; e) La entrega de placas recordatorias al primer Presidente del Consejo de la Magistratura y al Secretario de la Comisión de Selección por cuanto los concursos del año 1999 mediante los que se constituyó el Fuero, fueron los primeros –incluso a nivel nacional– por los cuales se integró un Fuero completo y con la particularidad vinculada al nacimiento de una nueva institucionalidad; f) La colocación de una placa conmemorativa en el edificio sito en Hipólito Yrigoyen 932, donde actualmente funciona la Cámara del Fuero; g) La convocatoria a un concurso abierto de fotografías alegórico denominado “Buenos Aires vulnerable. Ciudad de antinomias”, que refleje la temática de los temas abordados por el Fuero durante el período; h) La realización, a través del Centro de Formación Judicial, de un concurso de monografías cuyo primer y segundo premio consistan en su publicación por parte de la Editorial Jusbaire; i)



La impresión de folletería y calendarios recordatorios a realizar por el Centro de Planificación Estratégica.

Que conforme lo establece la Ley N° 31, en su artículo 51, la Comisión de Fortalecimiento Institucional y Planificación Estratégica es competente para “Intervenir en la profundización del intercambio de experiencias de gestión institucional con otros niveles de la administración pública o de administración de Justicia de orden local, nacional o Internacional”.

Que ello así, por Dictamen N° 60/2014 la mencionada Comisión propuso al Plenario la realización de las actividades conmemorativas, como también, que se encomiende a la Vicepresidencia la coordinación de las acciones tendientes a su concreción, y se disponga la intervención de la Comisión de Administración, Gestión y Modernización Judicial en lo tocante al gasto involucrado.

Por ello, en función de las atribuciones conferidas por el art. 116 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 31 y sus modificatorias.

**EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
RESUELVE:**

Artículo 1: Aprobar la realización de las actividades conmemorativas correspondientes a los quince años del nacimiento del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se detallan en el Anexo 1 que forma parte integrante de la presente resolución.



Artículo 2: Encomendar a la Vicepresidenta del Consejo de la Magistratura, Dra. Alejandra Petrella, la coordinación de las acciones necesarias para la concreción de las actividades aprobadas por el artículo 1 de la presente resolución.

ANEXO

a) La publicación de un libro titulado “Quince años, quince fallos”, en el que académicos de nota comenten los precedentes más emblemáticos dictados durante el período, cuya edición estará a cargo de la Editorial Jusbaire.

b) La realización de una jornada académica con la participación de los distintos actores que formaron parte del proceso de afianzamiento de la justicia contenciosa y que culmine con un vino de honor a modo de celebración, a llevarse a cabo el 2 de octubre de 2015.

c) La producción de un material audiovisual con la memoria institucional de los primeros quince años del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario.

d) La entrega de un reconocimiento a los magistrados, funcionarios y empleados que integraron la primera composición y continúan desempeñándose en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario.

e) La entrega de placas recordatorias al primer Presidente del Consejo de la Magistratura y al Secretario de la Comisión de Selección.

f) La colocación de una placa conmemorativa en el edificio sito en Hipólito Yrigoyen 932.

g) La convocatoria a un concurso abierto de fotografías alegórico denominado “Buenos Aires vulnerable. Ciudad de



antinomias”, que refleje la temática de los temas abordados por el Fuero durante el período.

h) La realización, a través del Centro de Formación Judicial, de un concurso de monografías cuyo primer y segundo premio consistan en su publicación por parte de la Editorial Jusbaire.

i) La impresión de folletería y calendarios recordatorios a realizar por el Centro de Planificación Estratégica.

Artículo 3: Dar intervención a la Comisión de Administración, Gestión y Modernización Judicial, por las razones expuestas en los considerandos.

Artículo 4: Regístrese, comuníquese a la Vicepresidenta Dra. Alejandra Petrella y a la Comisión de Administración, Gestión y Modernización Judicial, publíquese en la página de internet del Consejo de la Magistratura (www.jusbaire.gov.ar) y oportunamente, archívese.

Jorge Enriquez
Secretario

Juan Manuel Olmos
Presidente



CONCURSO DE MONOGRAFÍA

Colección Institucional

Edición digital actualizada
en marzo de 2016



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura