

## Accion De Amparo Restriccion Administrativa Automovil Estacionamiento Derecho A Ejercer Industria Licit

### JURISPRUDENCIA

### Acción de amparo. Restricción administrativa. Automóvil.

Estacionamiento. Derecho a ejercer industria lícita Se rechaza la acción de amparo interpuesta por la empresa actora que buscaba la declaración de inconstitucionalidad de la ley local 5786. La citada norma crea el Área Ambiental Buenos Aires Centro y se prohíbe de manera progresiva la circulación de vehículos motorizados en zonas y horarios determinados. La actora es dueña de un estacionamiento en la zona y alega que dicha norma vulnera su derecho a ejercer una industria lícita. Sin embargo, el tribunal explicó que las medidas de restricción vehicular establecidas por la ley 5786 no lucen inconstitucionales. Ello, en tanto las limitaciones al tránsito automotor particular no son absolutas, ni permanentes ni irracionales. La ley fija un esquema de restricción vehicular para días hábiles y en un horario determinado, que nunca alcanza a cubrir las 24 horas del día, amén de tolerar el tránsito automotor particular previa su autorización a través de los permisos que establece a tal efecto. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27 de abril de 2019.-

VISTOS: los autos indicados en el epígrafe, los cuales se encuentran en condiciones de dictar sentencia y de los que RESULTA: 1. A fojas 1/33 Meissen y Cía. SA, a través de su apoderada Flavia Rita Castagnino con el patrocinio letrado de Alejandra Figueirido y Leonardo Wagner, interpone acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y contra la Legislatura a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley n° 5.786. Mediante ésta se crea el Área Ambiental Buenos Aires Centro y se prohíbe de manera progresiva la circulación de vehículos motorizados en zonas y horarios determinados. La amparista entiende que la sanción de dicha norma no ha respetado el procedimiento de doble lectura establecido en el artículo 89 de la CCABA. Además, esgrime que las restricciones que contiene la ley afectan de manera irrazonable los derechos constitucionales de ejercer industria lícita, a trabajar y de propiedad; además de lesionar la igualdad al promover el transporte público y perjudicar a las playas de estacionamiento ubicadas en el radio de influencia. Solicita se ordene a la Legislatura subsanar los vicios formales de la ley cuestionada, es decir: cumplir con el despacho previo de comisión que incluya informe de los órganos involucrados; la aprobación inicial del poder legislativo, publicación y convocatoria a audiencia pública; y la consideración de los reclamos, observaciones y resolución definitiva sobre el tema debatido. Asimismo, requiere que se condene al GCBA a abstenerse de implementar toda restricción que contenga la ley impugnada, previo al cumplimiento de las políticas públicas estipuladas en la Constitución local, referidas a la protección del trabajo y promoción del desarrollo de las empresas. 1.1. La actora relata que es propietaria de la Playa de Estacionamiento sita en Rivadavia 739/42/45 (edificio de 5 pisos, 2 niveles de azotea donde trabajan 5 empleados); finca ubicada dentro del radio de restricción al tránsito vehicular dispuesto en la referida ley. Refiere que explota la misma en forma comercial desde su adquisición en el año 2.000. Circunstancias por las cuales se considera legitimada para iniciar la presente acción. Puntualiza que resulta imposible dar al inmueble en cuestión otro destino debido a su construcción original como cocheras comerciales; sólo podría demolerse completamente y construir un nuevo edificio con diversa finalidad con las restricciones propias de la zona (APH de acuerdo al CPU). Destaca que las posibilidades de venta se ven notoriamente reducidas frente a la restricción vehicular del área adyacente ya dispuesta por el gobierno local, lo que impacta negativamente en el desarrollo comercial de la zona. 1.2. Respecto a la ley n° 5.786, historia que fue sancionada el 15/12/2016 -frente a la presencia de 57 legisladores, con 29 votos a favor, 26 en contra y 2 abstenciones-, promulgada de hecho y publicada el 03/02/2017 en el BOCABA n° 5.062. Entiende que no se ha cumplido con el procedimiento de doble lectura -obligatorio para tratar materias y modificaciones a los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental, de Edificación y para el Plan Urbano Ambiental-, con la audiencia pública previa ni con la aprobación de la mayoría absoluta de los legisladores, conforme los requieren los artículos 63, 81 y 89 de la CCABA. Aduce que si bien la ley de marras trata de priorizar el uso del transporte público y mejorar el medio ambiente, afecta gravemente los derechos de otros sectores: tal su caso, como propietario de una playa de estacionamiento. Sostiene que el GCBA debe adoptar y ejecutar las medidas que sean necesarias para evaluar el impacto socio-económico que las directivas contenidas en la ley n° 5.786 -y/o cualquier otra que regule la misma materia- puedan llegar a generar. Además esboza que el Gobierno deberá reparar el daño que causan las medidas adoptadas, sin perjuicio de que se subsanen las deficiencias formales de la ley. Entiende que este daño es especial. 1.3. Solicita medida cautelar de no innovar a fin de que se ordene al GCBA que se abstenga de realizar y/o promover y/o ordenar todo acto tendiente a la implementación y/o cumplimiento de la ley n° 5.786 y/o ejecutar toda restricción allí dispuesta y/o deje sin efecto todo lo que ya se hubiese realizado o estuviese en curso de ejecución. Funda en derecho, ofrece prueba y efectúa reserva del caso constitucional y federal. Finalmente a fojas 36/116 acompaña documental. 2. Si bien a fojas 118/121 el tribunal ordena reconducir la acción, esta decisión es revocada por la Sala II de la

Cámara de Apelaciones del fuero a fojas 171/172. 3. A fojas 176/179 el tribunal rechaza la medida cautelar peticionada por la actora. Decisión consentida. 4. A fojas 192/255 el GCBA contesta demanda y peticiona el rechazo de la acción intentada. 4.1. Cuestiona que el amparo judicial sea el medio más idóneo para solicitar para discutir el objeto de la pretensión actora. Manifiesta que la acción intentada no supera el examen de admisibilidad en lo relativo a la inexistencia de medio judicial más idóneo para salvaguardar útil y adecuadamente el derecho que se entiende lesionado. 4.2. Niega la autenticidad de toda la documental acompañada por la amparista; la vulneración de derechos y garantías constitucionales y supra constitucionales; y que no se hayan cumplido los requisitos constitucionales obligatorios para la formación de la ley n° 5.786 y que por ello sea nula. Controvierte que para tratar la ley de marras deba cumplirse el procedimiento de doble lectura, audiencia pública y mayoría absoluta; que aquélla conlleve una disminución de acceso de personas al área en cuestión; que las restricciones por ella impuestas resulten ilícitas; que dicha norma afecte las características históricas propias del área en cuestión y que sus efectos sean nocivos; y que afecte el comercio de las Playas de Estacionamiento situadas en el Área Ambiental Buenos Aires Centro y los puestos de trabajo. Rechaza que las posibilidades de venta del inmueble de la actora se vean reducidas a causa de la sanción de la ley n° 5.786 y que exista un daño especial directamente derivado de las medidas dispuestas por dicha ley. 4.3. Historia que en el año 1.976 mediante la ordenanza n° 32.876 se aprobó la aplicación de la primer Área Peatonal Microcentro que prohibió la circulación general de vehículos con excepción de los de transporte público de pasajeros en algunas arterias en el horario comprendido entre las 10:00 horas y 19:00 en días hábiles. Luego, mediante la Ordenanza n° 32.974 se amplió la zona de aplicación del Área Peatonal Microcentro y por el decreto n° 399/97 se modificó la franja horaria de su funcionamiento. Así, concluye que sin perjuicio de las modificaciones indicadas, la caracterización del Área Microcentro no se ha alterado y se mantienen las restricciones al tránsito particular desde el año 1976. Indica que atento el tiempo transcurrido desde la creación del Área Microcentro, el aumento de la cantidad de vehículos y el importante volumen de tránsito que se registra en dicha Área devino necesaria la creación de un Área Ambiental Buenos Aires Centro para desalentar el uso de vehículos particulares, priorizar el transporte público y masivo por sobre el particular y promocionar la movilidad sustentable, el ordenamiento del tránsito y la seguridad vial. Precisa que la ley n° 5.786 no modifica ni Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación, ni el Plan Urbano Ambiental de la CABA; tampoco implica un cambio de la zonificación existente o la creación de una nueva zona, sino que resulta ser la continuación legal y natural de la Ordenanza n° 32.876 y sólo sustituye el Área Peatonal Microcentro por el Área Ambiental Buenos Aires Centro. Por ello, la Legislatura no se encontraba ante la obligación del tratamiento legislativo de doble lectura impuesto por los incisos 1 y 2 del artículo 189 de la CCABA. Destaca que la nueva ley mantiene la restricción horaria de la zona del inmueble implicado que imponía el decreto n° 399/97, entre las 11 y las 16 horas -vigente en el 2009 cuando aquélla adquirió el inmueble-, para concluir en el año 2019, con la misma prohibición de 9 horas diarias que establecía la Ordenanza n° 32.876, por lo que el fin comercial de MEISSEN y CIA SA no se verá afectado. En consecuencia, sostiene que la falta de legitimación activa de la amparista por ausencia de caso, toda vez que la norma que aquí se impugna no le ocasiona un perjuicio económico sobreviniente. Funda en derecho, ofrece prueba, acompaña documental, se opone a la prueba de la actora y efectúa reserva del caso constitucional y federal. 5. A fojas 264/268 la Legislatura contesta demanda, adhiere en todos sus términos a la contestación de demanda del GCBA, peticiona el rechazo de la acción y efectúa reserva del caso constitucional y federal. 6. A fojas 284/286 la causa se abre a prueba. A fs. 322/323, 325/327, 347, 355/358, 361/362, 412, 417/419, 438/443, 449/456 y 461/487 se encuentran agregadas las pruebas producidas. 7. A fs. 493/496 dictamina el Ministerio Público Fiscal. Entiende, con remisión a lo dicho por este tribunal al momento de rechazar la medida cautelar requerida en autos, que la ley atacada no importa una modificación a la ley del plan urbano ambiental n° 2.930. En torno a la objeción sustancial de la norma, manifiesta que la afectación a los derechos que invoca la amparista conlleva el examen de cuestiones de prueba ajenas sus incumbencias legales. Amén de ello, observa que la actora no ha probado las lesiones alegadas. 8. A foja 498 pasan los autos a sentencia. Y CONSIDERANDO: I Legitimación El GCBA sostiene que la actora carece de legitimación para interponer la presente acción de amparo por lo que denomina ausencia de caso, toda vez que ley que ataca no le ocasiona un perjuicio económico -responde al que adhirió la Legislatura- (vide foja 240 vta). Si bien tal afirmación resulta liviana y huera de razón, la importancia de las cuestiones aquí sometidas a decisión judicial amerita exponer las siguientes consideraciones. 1. La empresa Meissen SA resulta ser una persona jurídica propietaria de la playa de estacionamiento sita en la calle Rivadavia 739/42/45 de esta Ciudad. Dicha finca se ubica dentro del radio geográfico de restricción vehicular establecido por la ley n° 5.789, cuya declaración de inconstitucionalidad aquélla persigue en el sub lite (conforme documental de fs. 38/39 y 49/52). De acuerdo a las alegaciones de la actora, la restricción que cuestiona afecta a su entender la rentabilidad de su explotación comercial y el valor de venta de su inmueble; motivo por el cual exhibe lesionados sus derechos de propiedad, de ejercer industria lícita y de trabajar. Por otra parte, sostiene que las medidas que implementa la ley resultan irrazonables. Además, esgrime que la norma fue sancionada sin respetar el procedimiento de doble lectura, lo cual violenta su derecho de participación;

2. Ahora bien, sabido es que la legitimación para obrar es el presupuesto procesal en virtud del cual se requiere que medie una coincidencia entre las personas que actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente a pretender (legitimación activa) y a contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual versa el juicio(1). De acuerdo a lo reglado en el artículo 43 de la CN(2) y en el artículo 14 de la CCABA(3), toda persona (física o jurídica) se encuentra legitimada para interponer acción de amparo cuando se encuentre afectado algún derecho o garantía constitucional o legal. Así, para el supuesto de la acción de amparo individual, la redacción de los preceptos constitucionales antes referidos no pareciera generar duda hermenéutica alguna en torno a la legitimación que requieren: ser titular de un interés personal. En este punto, cabe recordar que el derecho subjetivo es entendido como la relación exclusiva y excluyente de una persona para con el objeto(4). Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo ha definido como aquel en el cual el interés del titular recae sobre bienes jurídicos individuales ó, en los casos de pluralidad de personas se trata simplemente de obligaciones individuales con pluralidad de sujetos; es decir, derechos divisibles, no homogéneos y con búsqueda de reparaciones de daños esencialmente individuales(5).

3. En el caso a estudio, no resulta difícil advertir que la actividad comercial que realiza la actora se ve directamente afectada por las políticas de restricción vehicular establecidas en la ley atacada. Razón por la cual, puede concluirse válidamente -a contrario sensu de la defensa ensayada por las demandadas- que Meissen SA se encuentra legitimada para interponer acción en defensa de sus derechos individuales de ejercer industria lícita, de trabajar y de propiedad que entiende afectados.

4. Respecto de la alegación actora en torno a la lesión al derecho de participación en la deliberación de la norma atacada y a la vulneración de las reglas constitucionales fijadas en relación al procedimiento de sanción de la ley, cabe explicitar lo siguiente.

4.1. Nadie ignora que la Constitución de la Ciudad adopta la forma republicana y representativa de gobierno y organiza sus instituciones como una democracia participativa (artículo 1, CCABA)(6). Para instrumentar este sistema de gobierno, los convencionales previeron el funcionamiento de diversos mecanismos de participación ciudadana; entre ellos, el procedimiento de doble lectura para la sanción de determinadas leyes(7). Así, debido a la importancia de determinadas materias -que enumera- plasma como indispensable la participación ciudadana en forma previa a su tratamiento legislativo, bajo pena de nulidad en caso de omisión (artículos 89 y 90, CCABA). Este procedimiento llamado de doble lectura contempla varios pasos; a saber: a) despacho previo de Comisión que incluya el informe de los órganos involucrados; b) aprobación inicial de la Legislatura; c) convocatoria a audiencia pública para que los interesados presenten reclamos y observaciones; y d) consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura(8).

4.2. En el sub examine la actora -propietaria de una playa de estacionamiento dentro del radio de restricción vehicular- enuncia en su demanda todas las objeciones y omisiones que imputa a la ley n° 5.786 y alega la imposibilidad fáctica que tuvo en exponerlas antes de la sanción de la norma debido a la omisión -a su entender- de realizar el procedimiento de doble lectura.

4.3. Así, de acuerdo a la postulación actora, la omisión invocada lesiona el derecho de todos los habitantes de la Ciudad de participar en la toma de decisiones legislativas. Por ende, el derecho a que se respete la organización institucional de la Ciudad -en el caso de autos, más específicamente el derecho a participar en el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes- debe ser entendido como un derecho de incidencia colectiva tutelado judicial y efectivamente(9).

4.4. En este punto, resulta atinado recordar que localmente desde el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad hasta la jurisprudencia de los tribunales del fuero entienden que el artículo 14 de la CCABA admite que cualquier habitante interponga acción de amparo cuando se afecten derechos de incidencia colectiva en la medida de que se demuestre estar alcanzado por la situación que pretende ventilar en juicio(10). Asimismo, en el ámbito federal la Corte Suprema de Justicia se ha manifestado a favor de la procedencia de ejercer control de constitucionalidad sobre el proceso de formación y sanción de las leyes, siempre y cuando se demuestre fehacientemente la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la norma(11).

4.5. Por ello, frente a la calidad de habitante de la Ciudad que presenta la amparista y su relación directa con la ley sancionada surge prístina su legitimación para interponer la presente acción de amparo.

5. En síntesis, la defensa esbozada por la representación letrada del GCBA -a la cual adhirió la Legislatura- en torno a que la actora carece de legitimación procesal para interponer la presente acción de amparo resulta inatendible. ¿Acaso no habrán advertido que la actividad comercial que desarrolla la amparista se ve directamente afectada por la ley que impugna y que la restricción vehicular instrumentada le provoca una lesión a un derecho individual? Ni en el fata morgana de la justicia puede advertirse cual espejismo que el ejercicio del derecho a la participación ciudadana plasmado en la CCABA no pueda ser exigido a través de una acción judicial.

II Idoneidad de la vía elegida

En atención a las objeciones vertidas por las demandadas en torno a la admisibilidad formal de la acción de amparo aquí intentada, corresponde expresar las siguientes consideraciones.

1. En el sub examine, se encuentra en tela de juicio el debido procedimiento de sanción de las leyes (artículo 89 de la CCABA), la afectación a la garantía de igualdad ante la ley (artículo 16 de la CN), la vulneración específica de los derechos de trabajar, de ejercer industria lícita y de propiedad (artículos 14 y 17 de la CN) y la razonabilidad de las medidas dispuestas por la ley atacada (artículo 28 de la CN). Es decir, un supuesto expresamente referido en los artículos 43 de la CN y 14 de la CCABA para permitir interponer

acción de amparo. Así, dado el impacto que sobre aquellos derechos provoca la dilación en el tiempo de la sustanciación del proceso, puede advertirse que la utilización de la vía contenciosa ordinaria no se presenta como una respuesta eficaz y oportuna para su resguardo, a tenor de lo ya dicho por la Alzada en esta causa a fs. 171/172 ¿no se habrá noticiado de ello la demandada? Además, el tema decidendum se centra en la interpretación y aplicación de las normas invocadas por las partes, la dilucidación del carácter manifiesto de la ilegitimidad o arbitrariedad de la conducta atribuida a las demandadas y su incidencia en los derechos en crisis, no requiere de una etapa de debate y prueba mayor a la prevista en este tipo de proceso. En este punto, la CSJN ha expresado que "... el amparo resulta admisible si su empleo no ha reducido las posibilidades de defensa de la demandada en cuanto a la extensión de la discusión y de la prueba (Fallos: 320:1339). En tales condiciones, y dado que la apelante no ha señalado, ni mucho menos demostrado, la existencia de pruebas de que se haya querido valer y que por las características sumarias del amparo se ha visto frustrada de producir en apoyo del derecho que invoca, la remisión a un procedimiento ordinario -como lo pretende esa parte- solo constituiría un ritualismo inútil? (12).

2. El planteo del GCBA pareciera fundado en el vacío toda vez que no puntualizó los aspectos fácticos y jurídicos cuyo debate supone no podrían desarrollarse en el marco de la acción de amparo. Tampoco ofreció prueba cuya producción se viera obstaculizada por el acotado marco cognitivo de este tipo de procesos. En casos como el de autos, donde están en juego lesiones a derechos resguardados por la Constitución, la defensa de las demandadas en torno a la idoneidad de la vía requiere la comprobación de circunstancias concretas que avalen sus dichos. No alcanza con efectuar alegaciones rituales, dogmáticas o hueras de todo sustento. Razones por las cuales, en virtud de lo ya resuelto por la Sala 2 a fs. 171/172, en el sub lite la acción de amparo configura la vía idónea para garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva.

III Fondo de la cuestión debatida En el sub examine la amparista sostiene la inconstitucionalidad de la ley n° 5.786 por razones formales y sustanciales, que se analizarán en sendos apartados a continuación.

A Objeción formal a la sanción de la ley n° 5.786

1. Planteo de la amparista. La actora esgrime que no se respetó el procedimiento especial de sanción por doble lectura dispuesto en el artículo 89 de la CCABA en forma previa a la ley atacada. Si bien al principio de su escrito de demanda manifiesta en forma genérica que este procedimiento agravado era necesario por tratar la ley n° 5.786 de un supuesto de modificación a los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental, de Edificación y del Plan Urbano Ambiental; específicamente agrega que la ley de marras "encuadra dentro del Plan Urbano Ambiental, y [por ello] requería para su tratamiento del procedimiento de doble lectura" (vide foja 11). A fin de resolver este agravio, seguidamente se recordarán las políticas ambientales establecidas en la CCABA; quién y cómo sanciona y modifica el Plan Urbano Ambiental; y finalmente se desentrañará esta primera objeción constitucional.

2. Políticas ambientales de la CCABA: mandato de contar con un Plan Urbano Ambiental. En virtud de los lineamientos de las políticas especiales diagramadas en el capítulo dedicado al ambiente en la CCABA, se desprende sencillamente la importancia que le han dado los convencionales constituyentes a este tema(13). Así además de asegurar la protección del ambiente, la CCABA fija la obligación de contar con un Plan Urbano Ambiental, herramienta ésta que tiene como norte estratégico ordenar ambientalmente todo el territorio porteño. A su vez, dado el tipo de democracia que adopta la carta magna local, esta planificación de ser debatida, tratada y sancionada mediante un procedimiento participativo(14). En este punto, el artículo 29 de la CCABA establece que "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?". Este Plan Urbano Ambiental junto con el Código de Planeamiento Urbano constituyen las herramientas fundamentales previstas por el convencional constituyente para planificar la Ciudad. Su elaboración responde a un complejo procedimiento técnico con la garantía de participación comunitaria y su aprobación por parte de la Legislatura debe efectuarse mediante un mecanismo especial. En síntesis, el PUA constituye la ley marco a la que deberá ajustarse toda la normativa urbanística y de obras públicas que se dicte en la Ciudad.

3. Órgano competente y procedimiento reglado para sancionar y modificar el PUA

3.1. Tal como ya fuera dicho ut supra en el punto 4.1. del apartado I, la Constitución de la Ciudad define a sus instituciones como una democracia participativa (artículo 1). A tal fin, entre otras políticas, promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que impidan la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad (artículo 11). En materias de específica trascendencia -como planeamiento estratégico (artículo 19), salud (artículo 21), educación (artículo 24), impacto ambiental (artículo 30), cultura (artículo 32), seguridad (artículo 34), niños, niñas y adolescentes (artículo 39), juventud (artículo 40), trabajo y seguridad social (artículo 45), consumidores y usuarios (artículo 46), comunicación (artículo 47), presupuesto (artículo 52) y ciencia y tecnología (artículo 58)- la CCABA resguarda la participación ciudadana a través de la conformación de consejos, audiencias públicas u otros medios que se determinen por leyes especiales, a fin de que los actores de cada sector pueden postular iniciativas que coadyuven a lograr los objetivos fijados en la Constitución u opinar sobre las propuestas formuladas por el Poder Ejecutivo. Así, de acuerdo al mandato constitucional local, el PUA es aprobado por la Legislatura a propuesta del Poder Ejecutivo; es decir, integra lo que se denomina reserva de la ley. Requiere una mayoría

agravada para su sanción y modificación; con más el procedimiento agravado de doble lectura para su tratamiento con la debida participación ciudadana (artículos 81, 89, 90 de la CCABA(15)). 3.3. Una de las primeras propuestas hermenéuticas respecto al alcance del texto del artículo 89 de la CCABA fue la efectuada por la Sala 2 de la Cámara de Apelaciones del fuero en el año 2001.

Dicho tribunal expresó que "... habida cuenta de su naturaleza de Estado netamente urbano, la Ciudad ha previsto en su Constitución múltiples reaseguros de participación en materia de planeamiento territorial, dada la enorme incidencia del tema en la calidad de vida de sus habitantes, y las polémicas decisiones adoptadas al respecto en el pasado, divorciadas de la voluntad ciudadana?. En relación al tratamiento legislativo del CPU expresó que "el mecanismo constitucional [de doble lectura] pretende no sólo reafirmar la base participativa de la democracia porteña (cf. artículo 1° CCABA), sino excluir, con un mecanismo transparente, en una materia singularmente sensible -como es la urbanística- las dudosas prácticas del pasado, consistentes en establecer derogaciones singulares para avalar proyectos que se encontrarían al margen de la ley vigente (al respecto, Fallos: 312:1394, 293:133)?(16). En esta misma línea argumental, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad indicó que "el procedimiento de doble lectura es un mecanismo de participación y control ciudadano de las decisiones parlamentarias en materias de alta trascendencia en el diseño de la comunidad porteña (las establecidas en el artículo 89, CCABA). Tolerar que se vuelva sólo una fachada es desnaturalizar procedimientos propios de una democracia participativa (artículo 1°, CCABA) lo que implica una actitud desleal de los poderes públicos hacia la ciudadanía?(17). 3.4. En resumen, el PUA es aprobado y modificado por la Legislatura con el procedimiento de doble lectura y con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. 4. Ley del Plan Urbano Ambiental n° 2.930(18) A fin de dar cumplimiento con la manda constitucional (artículos 81 y 89, CCABA), la Legislatura sancionó la referida ley a través del procedimiento de doble lectura. Fija como propósito transformar la estructura radioconvergente y fuertemente monocéntrica de Buenos Aires en una estructura más reticular y policéntrica, que atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de centralidades barriales y secundarias en relación a la configuración comunal y a la integración con el AMBA. Para ello, establece varios lineamientos, entre ellos, el de promover condiciones sustentables de movilidad que incluyan, entre otras, la restricción a la circulación y estacionamiento de los automóviles particulares y la conformación de áreas peatonales y calles de convivencia con prioridad de medios no motorizados (inciso a.7 del artículo 6). Dentro de las políticas ambientales que fija, para transporte y movilidad establece que "Es propósito del Plan Urbano Ambiental promover un sistema de transporte sustentable que potencie la intermodalidad, tender a la expansión del uso de los medios públicos -en especial, de los medios guiados- mejorando la capacidad y calidad de los servicios, y desalentar el uso de los automotores privados, todo ello a efectos de mejorar las condiciones logísticas de movilidad, seguridad y calidad ambiental. Se subraya la importancia como antecedente conceptual del Pacto de la Movilidad, suscripto oportunamente por diversos sectores involucrados en esta problemática. A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos:... e. La racionalización del uso de los automóviles privados, a través de las siguientes acciones: 1. Desalentar su uso en zonas y horarios de congestión...?" (artículo 7, resaltado añadido). 5. Ley de restricción vehicular n° 5.786(19) La referida norma crea la denominada Área Ambiental Buenos Aires Centro; fija sus límites dentro de las zonas conocidas como Microcentro y Tribunales (artículo 1) y prohíbe la circulación general de vehículos motorizados todos los días hábiles, de acuerdo a un cronograma por zonas y horarios. El mismo inició el 1° de abril de 2018 (en el horario de 11 a 16 hs), siguió el 1° de octubre de 2018 con una ampliación del área abarcada y culminará el 1° de julio de 2019 con una extensión horaria a 9 horas diarias (artículo 3). Para una mejor comprensión de la finalidad perseguida a través de esta norma, resulta ilustrativo leer su debate parlamentario(20). Así en los Considerandos del Despacho 934 se manifestó que "esta iniciativa forma parte de un conjunto de acciones que se encuadran en las previsiones del Plan Urbano Ambiental?", el cual "prevé en materia de transporte y movilidad la racionalización del uso de los automóviles privados, a través de acciones que desalienten su uso en zonas y horarios de alta demanda de tránsito?". De los 57 legisladores presentes al momento de la votación, la única observación formal al proyecto fue la efectuada por la Diputada Graciela Ocaña. Quien expresó que la iniciativa "forma parte de un conjuntos de acciones que se encuadran en las previsiones del Plan Urbano Ambiental... [por ello] se desprende con toda claridad, y sin lugar a interpretación contraria alguna, que este proyecto debe tratarse cumpliendo con el mecanismo de doble lectura?. La legisladora García de Aurteneche dijo que el proyecto de ley se inscribe dentro de dentro de los lineamientos del Plan Urbano Ambiental, específicamente en la política delineada en el artículo 7 de la ley 2.930, "se torna indispensable generar políticas que desalienten la utilización del automóvil particular, permitiendo que todos los vecinos y vecinas puedan disfrutar de la ciudad en un entorno inclusivo y amigable?". Mientras que el legislador Quintana expresó que "las previsiones del Plan Urbano Ambiental... no son modificadas por la norma objeto en tratamiento ni tampoco por el Código de Planeamiento Urbano. En consecuencia, no creemos que haya que poner en tela de juicio el procedimiento [de sanción] elegido?. Algunos diputados manifestaron su disconformidad en torno a la falta de tiempo en el tratamiento en comisión del proyecto y la preocupación por los sectores que se verán afectados por la restricción vehicular (legisladores Penacca y Marrone).

Sin embargo el diputado Guoman dijo que "... el tratamiento en el Parlamento de la Ciudad tuvo los tiempos adecuados, hubo un debate muy profundo en las comisiones y que, inclusive, participaron los vecinos afectados?". Mientras que el legislador Palmeyro expresó que "... podemos estar totalmente tranquilos con este proyecto, se trabajó y de modo participativo, porque nos tomamos el trabajo de convocar a todos los representantes de los distintos sectores... Hoy están presentes muchos representantes de diferentes entidades que, inclusive, pueden dar fe de que fueron comunicados y con ellos hemos tenido reuniones tanto dentro de la comisión como fuera de ella tratando de alcanzar acuerdos?". Por su parte, el diputado Cortina manifestó que "Nadie en su sano juicio podría rechazar la idea de descongestionar de autos el microcentro, jerarquizarlo para el peatón... No estamos modificando el Plan Urbano Ambiental ... sino que los estamos aplicando... Es mentira que esto no ha tenido tiempo. Tuvo el mismo tiempo que los otros temas... le digo a las cámaras empresarias que sinceramente no creo que un proyecto de estas características esté aniquilando una industria... Estamos haciendo un apocalipsis de un tema que no sucede en ninguna parte del mundo ni en ninguna de las ciudades de la escala de Buenos Aires, que tienen cascos céntricos con restricción vehicular... todos los diputados sabemos que el proyecto en su intencionalidad es bueno... Los plazos se extendieron. Hay artículos referidos a facilidades para los residentes. Se armó una comisión de seguimiento para ver este impacto... Esta ciudad tuvo la valentía de tirar parte del casco céntrico para abrir la Avenida 9 de Julio; fue tan plebeya que se animó a tirar abajo la Iglesia San Nicolás de Bari para construir el Obelisco. Entonces, ¿cómo podemos frenar un proceso de restricción vehicular que nos pone a la altura de las mejores ciudades del mundo, con 300 manzanas!?".

6. Análisis de la pretensión amparista Ya reseñado el sustento constitucional y legal en que se imbrica la cuestión a decidir, corresponde ahora examinar si la ley n° 5.786 debió ser sancionada respetando el procedimiento de doble lectura por implicar una modificación al Plan Urbano Ambiental, tal como lo predica la actora.

6.1. Tal como ya fuera reseñado ut supra en el punto 4, es la propia letra de la ley del PUA n° 2930 la que manda instaurar políticas de restricción a la circulación y estacionamiento de los automóviles particulares (artículo 6) para desalentar el uso de los automotores privados, con el objetivo de mejorar las condiciones logísticas de movilidad, seguridad y calidad ambiental. Para lo cual prescribe que podrán implementarse medidas de racionalización del uso de los automóviles privados, a través del desaliento de su uso en zonas y horarios de congestión (artículo 7).

6.2. Si bien existen diversos criterios de interpretación, la primera fuente de exégesis de la ley es su letra y cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contemplado por la norma, ya que de otro modo podría arribarse a una interpretación que, sin declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal, equivaliese a prescindir de su texto(21). Así, "cuando la ley emplea determinados términos es la regla más segura de interpretación la de que esos términos no son superfluos sino que han sido empleados con algún propósito, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador cuidando de no alterar, y de buscar... por vía de la interpretación, el equilibrio del conjunto del sistema"(22).

6.3. Conclusión La simple lectura de la ley del PUA vacía de fundamento la argumentación actora en torno a la necesidad del procedimiento de doble lectura en la sanción de la ley n° 5.786, ya que ésta no modifica ni altera los lineamientos fijados en la ley n° 2.930. Todo lo contrario, viene a implementar los objetivos fijados en sus artículos 6 y 7. Hasta la misma amparista expresa que la ley n° 5.786 "viene a limitar el acceso a microcentro en las zonas restringidas, complementando o integrando con su regulación, la ley 2930" (resaltado añadido, vide foja 12). De acuerdo a los considerandos precedentes, puede válidamente concluirse entonces que la ley n° 5.786 no hace más que implementar una política específica reglada en el Plan Urbano Ambiental. Su sanción no configura pues una vulneración inconstitucional al procedimiento de doble lectura reglado en el artículo 89 de la CCABA. Por lo tanto, el amparo deberá rechazarse en lo concerniente a este punto.

B Objeción sustancial a las políticas de restricción vehicular establecidas en la ley n° 5.786

1. La actora sostiene que la norma atacada afecta su derecho a trabajar, a ejercer industria lícita y de propiedad (vide foja 12 vta). Entiende que las "restricciones que la ley implementa, al margen de los fines públicos o de bienestar que la inspiran y motivan, afectan derechos constitucionales de otros sectores de la población, comerciantes y trabajadores, pues la importante disminución del afluente de vehículos y por tanto de personas a la zona restringida, impactará notablemente en el comercio de la zona, siendo el negocio más afectado el de Playas de Estacionamiento" (foja 7). Sostiene que la ley provoca efectos nocivos -amén de los nobles fines que persigue-, en tanto protege el ambiente e incentiva el transporte público pero perjudica gravemente a las Playas de Estacionamiento -entre otros sectores- y afecta la libre circulación. Va de suyo que su queja en este amparo se halla enderezada a la defensa de su derecho subjetivo, como propietaria de la playa de estacionamiento de marras, y no en relación a todos los garajes afectados eventualmente por la norma que impugna. Esgrime que la ley n° 5.786 "no ha contemplado el grave impacto que estas restricciones tienen en el comercio local, en los puestos de trabajo, en las familias que dependen de estos puestos de trabajo, los cuales van a quedar inactivos pues el impacto de las restricciones aniquilarán la vida de los comercios, entre ellos y principalmente las playas de estacionamiento" (foja 8 vta). Argumenta que las restricciones vehiculares instauradas son inconstitucionales por afectar de manera irrazonable el ejercicio de estos derechos que invoca. Esgrime que si bien el

ambiente es un derecho que debe protegerse, su resguardo no puede lesionar otros derechos de forma irrazonable sin previamente evaluar el impacto o gravedad de ese daño (foja 18 vta). Además, entiende que la ley de marras lesiona el derecho de igualdad ya que si bien el transporte público tiene derecho a que se lo promueva también lo tienen los comercios de la zona (foja 19 vta). 2. Peca de obviedad recordar que de acuerdo a nuestro orden constitucional los derechos no se ejercen como absolutos en tanto se encuentran sometidos a la reglamentación que establezcan las leyes (artículos 14 de la CN y 10 de la CCABA(23)). Este principio constitucional de relatividad presupone que todos los derechos pueden sufrir limitaciones en su ejercicio por diversas razones que tiendan a ordenar a la sociedad en aras de la convivencia social y el bienestar general(24). Así, los derechos de los individuos pueden verse restringidos en ciertas circunstancias a favor del interés público. Estas restricciones se plasman en prohibiciones o en obligaciones y cargas, y su intensidad está estrechamente relacionada con el tipo de derecho reglamentado. En esta temática es harto conocida la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al respecto. La sola comprobación de que una ley restringe un derecho no significa que tal norma sea inconstitucional; en lo atinente a las restricciones permitidas ha admitido mayor limitación a los derechos patrimoniales y mucho más aún en situaciones de emergencias económicas(25). El límite a esta atribución de reglamentación empero está marcado -amén del principio de reserva legal- por los principios jurídicos de autonomía y razonabilidad (artículos 19 y 28 de la CN(26)). Tal como se señala doctrinariamente, ésta constituye una garantía innominada del debido proceso(27). Los derechos pueden ser reglamentados sin cercenarlos. Así, la alteración que prohíbe la Constitución es aquella que conlleva una afectación sustancial que desnaturalice e inhiba el goce del derecho en sí mismo. Esta facultad de reglamentar derechos -denominada por parte de la doctrina como poder de policía- está sujeta a un doble control de constitucionalidad. Por un lado, el adjetivo o formal, que comprende la verificación respecto al órgano competente y al procedimiento fijado constitucionalmente para hacerlo; y por el otro, el sustancial o material, destinado a corroborar que el contenido de la reglamentación al derecho sea razonable y no lo altere de formal tal de negarlo. 3. Ahora bien, en torno al control de razonabilidad de las leyes clásicamente se lo entiende como la adecuación constitucional que deben tener los motivos, los medios elegidos para restringir el derecho y los fines perseguidos por la norma. Todos estos elementos deben guardar una proporción entre sí para configurar una reglamentación o limitación que no aniquile al derecho en cuestión(28). En síntesis, adecuación entre medios y fines. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que este control de constitucionalidad debe versar sobre la proporcionalidad de los medios utilizados por la norma que reglamenta un derecho. Así, este criterio conjuga medios y fines de la norma. Debe ponderarse la proporcionalidad de los primeros y determinar si guardan relación de causalidad con estos últimos. A partir de ello, evaluar si la medida adoptada, merituada con la restricción que establece -aunque adecuada para lograr el objetivo perseguido- se excede en cuanto a la limitación del derecho afectado(29). Luego, frente a cada caso en concreto se presenta la tarea de dilucidar si la norma es cuestión atraviesa el parámetro de la razonabilidad. 4. En particular, en torno al derecho de ejercer industria lícita -que junto con el de propiedad configuran la piedra basal del diseño económico liberal constitucional- y aún con el texto de la Constitución histórica de 1853/60, la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió reglamentar su ejercicio en pos de la utilidad general y la promoción de la prosperidad del país, con protección del derecho a la salud y a los intereses generales (30). Y en relación al derecho a transitar, éste se ha visto restringido y hasta prohibido su ejercicio en lugares determinados, dado el interés social. Hasta pensadores de la economía política clásica como Adam Smith avalaban la injerencia, a través de obligaciones positivas -en especial en materia de libertad de comercio-, como necesarias al ejercicio de la libertad individual(31). 5. Tratamiento de las alegaciones de la amparista Ésta deslinda tres objeciones: en torno a su afectación en su derecho a ejercer industria lícita y de propiedad; el demérito invocado a sus derechos adquiridos; y por último, su alegada violación del derecho de igualdad. Se analizarán en ese orden a continuación. 5.1. La actora alega la vulneración del derecho a ejercer industria lícita y al de propiedad; sin embargo desoye el mandato constitucional de la relatividad de los derechos. Con lo cual, no logra fundar adecuadamente su invocación alegada de extinción de aquellos derechos. La reclamante esgrime razones vinculadas con su interés comercial individual, empero omite considerar y referirse a los derechos de los restantes particulares que resultan ser los concretos beneficiarios de las políticas públicas instrumentadas a través de la ley cuestionada -mejor calidad de vida para quienes trabajan en el centro y para quienes lo visitan, mayor seguridad vial, menor contaminación ambiental-. Tal postura de la empresa pareciera remitir al enfoque de la Escuela Económico del Derecho, al menos en el pensamiento de Ronald Coase. El planteo a estudio exhibe en forma acabada la configuración de lo que se ha dado a llamar la naturaleza recíproca del daño. Vale decir, como en este caso sub análisis, si en un ámbito de libertad absoluta se permitiera el tránsito irrestricto de vehículos particulares en todas las áreas, ello ocasionaría perjuicios para la contaminación ambiental a repercutir en todos aquellos que transiten en dichas zonas; y viceversa, al acotarse esa libre circulación se perjudicaría a quienes ostentan un derecho de propiedad, tal como lo predica la empresa actora, propietaria de una playa de estacionamiento. En situaciones de este tipo, un criterio de libertad, cual parece ostentar la demandante, aconsejaría permitir que las partes acuerden libremente entre ellas la contaminación ambiental tolerable,

siempre que los costos de transacción no fueran significativos. Se colige sin mayor dificultad que ésta no es la vía adecuada plausible, elegida a través de los ejemplos en casos legales que suministra el teórico antes mencionado como uno de los más conspicuos de esta problemática(32). Curiosamente Meissen y Cía no discute la legitimidad de las medidas que instaura la ley de restricción vehicular aquí cuestionada -las cuales se vinculan con el ordenamiento del tránsito en el microcentro de la Ciudad y la progresiva peatonalización de ese espacio, asunto que a todas luces reviste interés general-. Como así tampoco considera que los medios empleados en tal norma resulten inadecuados para alcanzar los fines tenidos en miras por el legislador o desproporcionados respecto de esos fines. Sólo circunscribe su agravio a señalar que la aplicación de tales disposiciones le causa un perjuicio patrimonial concreto, cuando admite que las restricciones que implementa la ley n° 5.786 le generan una merma de la actividad comercial que hasta ahora venía desarrollando. Tal demérito, si bien resulta atendible, por sí solo es insuficiente para descalificar la razonabilidad de la normativa examinada(33). Las medidas de restricción vehicular establecidas por la ley n° 5.786 no lucen inconstitucionales. Ello, en tanto -tal como ya se señalara ut supra en el punto A.5 de este apartado- las limitaciones al tránsito automotor particular no son absolutas ni permanentes ni irracionales. La ley fija un esquema de restricción vehicular para días hábiles y en horario determinado, que nunca alcanza a cubrir las 24 horas del día; amén de tolerar el tránsito automotor particular previa su autorización a través de los permisos que establece a tal efecto. De acuerdo al escrutinio descrito en los puntos precedentes, la ley n° 5.786 no aparece como una restricción a los derechos invocados tan estricta que los llegue a cercenar. La ley no prohíbe la actividad comercial de las playas de estacionamiento, las mismas pueden seguir trabajando en ese rubro en la medida de su decisión empresarial. Tampoco lucen irrazonables los medios que implementa la ley de marras para cumplir con los fines fijados en el PUA. En este punto, en un caso análogo al presente -en el cual se discutían medidas de restricción vehicular-, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ya ha dicho que "el derecho a ejercer el comercio, la propiedad y la libertad de tránsito y circulación no revisten carácter absoluto y su goce puede ser disminuido por las normas que los reglamentan, sobre las que pesa el deber de no alterar el espíritu del derecho regulado. El sistema de restricción atacado no impide el goce de los derechos mencionados sino que los limita"(34). Por lo tanto, la ley n° 5.786 no se advierte contraria a la Constitución en este aspecto. 5.2. Además, la empresa alega la violación a sus derechos adquiridos de comerciar dado que cuenta con la habilitación pertinente. En este punto, no puede soslayarse que la restricción vehicular en la zona del Microcentro porteño existe desde el año 1976. Momento en el cual la ordenanza n° 32.876(35) aprobó la creación del Área Peatonal Microcentro y prohibió la circulación general de vehículos los días hábiles entre las 11 y 20 horas, con excepción de los de transporte público de pasajeros. Luego, en el año 1997 fue reglamentada a través del decreto n° 399/97(36) y se dispuso, con carácter evaluativo y provisorio, el horario de restricción vehicular para todos los días hábiles entre las 11 y 16 horas; vigente a la fecha de sanción de la ley n° 5.786. Es decir, que el régimen jurídico local ya preveía este tipo de medida de tránsito antes de sancionarse la ley aquí atacada por la actora y mucho antes de que aquélla comenzara a explotar comercialmente su playa de estacionamiento (vide fojas 49/52 y 140/165). Por lo tanto, el argumento de la protección a los derechos adquiridos cae por su propio peso. Así, la ley de marras tampoco luce írrita en este aspecto. 5.3. Finalmente, la demandante alega la afectación al derecho de igualdad. 5.3.1. Sabido es que este derecho emana del artículo 16 de la CN(37). Desde sus comienzos la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que "El principio de igualdad de todas las personas ante la ley, según la ciencia y el espíritu de nuestra Constitución, no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, de donde se sigue forzosamente que la verdadera igualdad consiste en aplicar en los casos ocurrentes la ley según las diferencias constitutivas de ellos, y que cualquier otra inteligencia o acepción de ese derecho es contraria a su propia naturaleza e interés social"(38). En este orden de ideas, señaló que "la garantía de igualdad consagrada por el art. 16 de la Constitución Nacional no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, con tal que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas, aunque su fundamento sea opinable"(39). Y que esta garantía "importa el derecho de todos los habitantes a que no se establezcan privilegios o excepciones que excluyan a unos lo que se les concede a otros en idénticas circunstancias"(40). Así, el principio de igualdad no implica el derecho de los individuos a que el Estado no efectúe ninguna distinción legal. Sabido es que la ley puede realizar distinciones entre personas; lo ponderable es diferenciar las distinciones permitidas por la Constitución de las no lo son. La garantía de igualdad ante la ley obliga a dar trato igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias. Mas no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase o de ilegítima persecución(41). 5.3.2. La doctrina contemporánea agudiza aún más la conceptualización del principio de igualdad. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, entiende que no hay que centrar su análisis a la "aplicación homogénea o general de la norma regulatoria del derecho, sino a la validez constitucional del criterio escogido para hacer la distinción". Así, "se vuelve necesario completar el estándar igualdad ante la ley como igualdad de

trato en igualdad de circunstancias... Se requiere calificar la circunstancia seleccionada como relevante para realizar la distinción que el Estado desea llevar a cabo al regular el ejercicio de un derecho. Con la aspiración de perfeccionar la formulación del principio de igualdad de trato en igualdad de circunstancias, debemos agregar un segundo estándar que prescriba que esas circunstancias deben ser razonables, en el sentido de que guarden una relación de funcionalidad o instrumentalidad entre el fin buscado por la norma y el criterio o categoría escogido para justificar el trato diferente? (subrayado añadido). En torno al principio de igualdad como no discriminación, describe que requiere tratos razonables ?en el sentido de que no puede basarse sobre criterios o requisitos que no sean funcionales al fin buscado al hacer la distinción de trato? (resaltado añadido)(42). En el sub examine el criterio de restringir los horarios de circulación automotor en zonas y franjas horarias de mayor congestión vehicular guarda la funcionalidad e instrumentalidad requerida con el fin que propende la normas. Ello, en sintonía con lo que proponía el profesor Félix Cohen, quien presentaba ya en 1935 al enfoque funcional como un acercamiento a una versión realista, racional y científica en reemplazo de la clásica teoría jurídica de conceptos, la que vinculaba más a la mecánica y magia jurídica con sus escamoteos verbales(43).

5.3.3. En síntesis, de acuerdo a la reseña normativa efectuada y a las consideraciones ya vertidas, no se verifica que la ley n° 5.786 trate a la amparista de manera desigual o discriminatoria. En este sentido, al caso de autos -limitación a la actividad comercial de la Playa de Estacionamiento propiedad de Meissen- resulta aplicable mutatis mutandi lo concluido por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad cuando trató la restricción horaria a los locales bailables. Así, en aquella oportunidad aquél expresó que ?la restricción horaria a que alude esta acción de inconstitucionalidad cumple con los tres requisitos mencionados. En efecto, la facultad de reglamentar los derechos se encuentra autorizada por el art. 14 de la Carta Magna con la limitación dispuesta por el artículo 28 CN y, en el orden local, el art. 10 CCABA impone igual limitación a la facultad reglamentaria. La igualdad ante la ley consiste en dispensar el mismo tratamiento a casos idénticos, lo que también se da en la especie, toda vez que... todos los locales bailables [en el sub lite léase todas las playas de estacionamiento]... deben cerrar a las 4,00 horas [padecen la misma restricción a su actividad comercial]... debe tenerse en cuenta que la reglamentación cuestionada trata de armonizar intereses en pugna como los de la libertad de comercio de quien habilita el local bailable [playas de estacionamiento] y el derecho al descanso de los vecinos [el derecho de los vecinos a gozar de un ambiente sano]. Frente a ello no resulta irrazonable la fijación prudente de un horario de cierre que conjugue los derechos de ambas partes?(44). A mérito de las consideraciones antes vertidas, no se verifica pues en este caso violación alguna al derecho de igualdad. En consecuencia, el amparo intentado tampoco tendrá favorable acogida en este punto.

6. Obiter dictum Lo dicho hasta aquí resulta suficiente para no acoger favorablemente el entuerto de autos. Sin embargo, dado la importancia que éste reviste en función de la temática que aborda y el universo de personas alcanzadas, resulta necesario puntualizar lo siguiente: La amparista, persona jurídica propietaria de una playa de estacionamiento ubicada dentro del radio de afectación de la restricción vehicular fijada por la ley n° 5.786, esgrime un argumento merecedor de protección -lo cual podría asimilarse a la idea de empatía jurídica-: su actividad comercial se ve gravemente afectada por la ley de marras, al igual que el valor de su inmueble. De acuerdo a las constancias de autos, en la situación de Meissen se encuentran 172 garajes y playas de estacionamiento ubicadas en el Área Ambiental Buenos Aires, quienes ocupan a aproximadamente 1.548 empleados (de acuerdo a lo informado por CAGESRA a fs. 322/323) o al menos a 1.059 trabajadores registrados (vide informe del Sindicato de Obreros y Empleados del Servicio Garages, Playas de Estacionamiento y Lavaderos Automáticos obrante a fs. 361/362). A marzo de 2018 luego de implementarse la ley n° 5.786, la afluencia de vehículos privados a la zona del microcentro se redujo en un 50% (cf. lo informado por la Dirección General de Tránsito y Transporte del GCBA a foja 442). La propia actora reconoce que este perjuicio configura un sacrificio especial susceptible de reparación estatal. Así, de manera expresa afirma que esta ?afectación es un daño especial, directamente derivado de las medidas que se pretenden implementar? (foja 7); y que el ?daño que causan las medidas adoptadas también deberá ser compensado por el Estado, quien tiene la responsabilidad de encontrar las medidas que procuren cumplir con la finalidad que se busca, con el menor daño e impacto en los derechos o intereses de otros que puedan resultar afectados? (foja 7 vta). Es decir, ello comprende sin hesitación un caso de responsabilidad estatal por actividad lícita. El cual confiere al perjudicado el derecho a solicitar la reparación de los daños que sufre por esta circunstancia. No requiere complejidad intelectual alguna tal delimitación conceptual. Mas ello escapa al ámbito propio de conocimiento y resolución de esta acción de amparo. Dado que la actora mal pudo perseguir por esta vía la reparación del daño que alega haber sufrido (sacrificio especial que la ley no la obliga a soportar en aras del interés general). Para reclamarlo debió haber interpuesto una demanda ordinaria de daños y perjuicios. Tal reparación como respuesta judicial, aparte de que no se ajusta a lo aquí peticionado, tampoco resulta proponible por esta vía conforme lo establece el artículo 3 de la ley n° 2.145. Decidir de modo diverso implicaría violentar el principio de congruencia. En este punto, en un caso similar de cuestionamiento a normas limitativas del tránsito vehicular, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ha expresado que las ?... restricciones de derechos como las que aquí nos ocupan encuentran, en nuestro sistema jurídico, mecanismos para compensar el sacrificio especial de un sector en favor del interés público, cuando se dan los presupuestos pertinentes, esquema que,

para lo que aquí importa, impide considerar que una limitación de derechos como la analizada resulta automáticamente inconstitucional a la luz del derecho de propiedad o el resto de los invocados por los demandantes?(45). Razón por la cual, nada puede decidirse al respecto, en atención a los términos en los que ha sido presentada la pretensión actora. Por las consideraciones vertidas, SE RESUELVE: Rechazar la acción de amparo intentada por Meissen y Cía SA, con costas por su orden en atención a lo reglado en el artículo 14 de la CCABA. Regístrese, notifíquese a las partes y al Fiscal en su público despacho y oportunamente, archívese. Notas: (1) PALACIO, Lino Enrique, Derecho procesal civil, t. I, 2da. ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2005, págs. 405-415. (2)CN. Artículo 43 ?Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización?. (3) CCABA. Artículo 14 ?Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte. Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor. El agotamiento de la vía administrativa no es requisito para su procedencia. El procedimiento está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad. Todos los plazos son breves y perentorios. Salvo temeridad o malicia, el accionante está exento de costas. Los jueces pueden declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva?. (4) GELLI, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada, Buenos Aires, La Ley, 2005, p. 460. (5) CSJN, Fallos: 332:111, ?Halabi, Ernesto c/ PEN - ley 25.876 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986?, sentencia del 24/02/2009). (6) En este punto, ver SABSAY, Daniel Alberto, ?Principios fundamentales para la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Constitución porteña?, en Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Edición comentada, Basterra, Marcela I. (Dir.), Jusbaire, Buenos Aires, 2017, p. 33. (7) SABSAY, Daniel Alberto, ?Democracia participativa en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires?, en Perplejidades del constituyente, Ediar, 1ra. ed., Buenos Aires, 2006, págs. 255-271. (8) Por otra parte, la CCABA garantiza el acceso a la justicia (artículo 12, inciso 6, CCABA) y promueve la remoción de cualquier obstáculo que impida la efectiva participación en la vida política, económica o social de la Ciudad (artículo 11, CCABA). (9) En el derecho de incidencia colectiva su objeto es indivisible, pertenece a todos y no admite exclusiones. Es decir, presenta pluralidad de sujetos y de bienes colectivos (vg. ambiente) que no pertenecen a la esfera individual sino a la social y no son divisibles en modo alguno. En estos casos la pretensión debe ser focalizada en la incidencia colectiva del derecho en la medida en que cuando se ejercita en forma individual una pretensión procesal para la prevención o reparación de un perjuicio causado a un bien colectivo, en definitiva, se obtiene una decisión cuyos efectos repercuten sobre el objeto de la causa pretendida pero no hay beneficio directo para el individuo. En el ámbito federal, sus titulares son el afectado, el Defensor del Pueblo y las Asociaciones con intereses colectivos (segundo párrafo del artículo 43 de la CN) mientras que en la Ciudad, su titular puede ser cualquier habitante, (artículo 14, CCABA). Además, ver BALBÍN, Carlos Francisco, Tratado de derecho administrativo, 2da. ed., La Ley, Buenos Aires, 2015, págs.. 345 y ss. (10) TSJCABA, ?Gentilli, Rafael Amadeo y otros c/ GCBA s/ amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido?, expediente n° 9.986/13, sentencia del 16/07/2014. (11) CSJN, Fallos: 323:2256, ?Famyl SA c/ Estado Nacional s/ acción de amparo?, sentencia del 29/08/2000. (12) CSJN, Fallos: 337:388, ?Camaronera Patagónica SA c/ Ministerio de Economía y otros s/ amparo?, sentencia del 15/04/2014. (13) CCABA. Artículo 26: El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer. La Ciudad es territorio no nuclear. Se prohíbe la producción de energía nucleoelectrónica y el ingreso, la elaboración, el transporte y la tenencia de sustancias y residuos radiactivos. Se regula por

reglamentación especial y con control de autoridad competente, la gestión de las que sean requeridas para usos biomedicinales, industriales o de investigación civil. Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas. Artículo 27: La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: 1. La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio. 2. La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora. 3. La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común. 4. La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica. 5. La protección de la fauna urbana y el respeto por su vida: controla su salubridad, evita la crueldad y controla su reproducción con métodos éticos. 6. La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos. 7. La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado. 8. La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social. 9. La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte. 10. La regulación de la producción y, el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos. 11. El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat. 12. Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos. 13. Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales. 14. La educación ambiental en todas las modalidades y niveles. Artículo 28: Para asegurar la calidad ambiental y proveer al proceso de ordenamiento territorial, se establece: 1. La prohibición de ingreso a la Ciudad de los residuos y desechos peligrosos. Propicia mecanismos de acuerdo con la provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones, con el objeto de utilizar o crear plantas de tratamiento y disposición final de los residuos industriales, peligrosos, patológicos y radiactivos que se generen en su territorio. 2. La prohibición del ingreso y la utilización de métodos, productos, servicios o tecnologías no autorizados o prohibidos en su país de producción, de patentamiento o de desarrollo original. La ley establecerá el plazo de reconversión de los que estén actualmente autorizados. Artículo 30: Establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública. (14) En este tema puede verse LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo y BERRA, Elisabeth I., ¿La protección constitucional ambiental en la Ciudad es más estricta que la tutela federal?, en Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Edición Comentada, BASTERRA, Marcela I. (Dir.), editorial Jusbaire, 2017. (15) CCABA. Dentro de las Atribuciones del Poder Legislativo, en su parte pertinente, el artículo 81 establece que la Legislatura ¿Con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros: ... 4. Sanciona a propuesta del Poder Ejecutivo, el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad?. Artículo 89: ¿Tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones:... 2. Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?. Artículo 90: El procedimiento de doble lectura tiene los siguientes requisitos: 1. Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados. 2. Aprobación inicial por la Legislatura. 3. Publicación y convocatoria a audiencia pública dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones. 4. Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura. Ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas. (16) Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala 2, ¿Comercio de Maderas SA y Denali SA c/ GCBA s/ amparo?, expediente n° 240/0, sentencia del 08/11/2001. (17) TSJ CABA, ¿Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires y otro s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires y otros c/ GCBA y otros s/ amparo?, expediente n° 12.071, sentencia del 30/06/2017, voto de la jueza Alicia Ruiz). (18) Sancionada el 13/11/2008 y publicada el 08/01/2009 en el BOCABA n° 3091. Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Ciudad. (19) Sancionada el 15/12/2016 y publicada el 03/02/2017 en el BOCABA n° 5062. (20) Versión Taquigráfica del Acta de la 37ma. Sesión Ordinaria de la Legislatura del 15/12/2016, obrante a fs. 71/115. (21) CSJN, Fallos: 302:1284; 307:2153; 312:2078; 314:458; 320:61, 2647; 321:1434; 323:3139; 331:2135; 331:2550 ¿Astra Compañía Argentina de Petróleo c/ Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ proceso de Conocimiento?, sentencia del 18/11/2008; 337:471, ¿Duich Dusan Federico c/ CEMIC Centro Médico de Educación Médica e Investigaciones Clínicas s/ amparo?, sentencia del 29/04/2014; entre muchos otros. (22) CSJN, Fallos: 331:1234, ¿Buenos Aires Provincia de c/ Telefónica de Argentina SA s/ remoción de instalaciones?, sentencia del 13/05/2008; y 340:765, ¿Flores Lorena Romina c/

Giménez Marcelino Osvaldo s/ daños y perjuicios?, sentencia del 06/06/2017.

(23) CN. Artículo 14: Todos los

habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender. CCABA. Artículo 10: Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Éstos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos. Por su parte, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que "Las restricciones permitidas... al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas... no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas". En relación a esta manda, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puntualizado que la expresión leyes alude a actor normativos enderezados al bien común, emanados de un poder legislativo democráticamente electo y promulgados por el Poder Ejecutivo. Además, admite las delegaciones legislativas cuando estén expresamente autorizadas por las constituciones de los estados, dentro de los límites que aquéllas dispongan y siempre que esta facultad delegada esté sujeta a controles eficaces, a fin de evitar que los derechos y libertades se desvirtúen (vide Opiniones Consultivas n° 6, 7, 35 y 36).

(24) Ver

GELLI, María Angélica, Constitución de la Nación comentada y concordada, t. I, 4ta. edición ampliada y actualizada, La Ley, págs. 83-194.

(25) CSJN, Fallos: 7:152 (Plaza de Toros); 118:278 (Zacarías Canale); 136:161 (Ercolano); 171:348 (Swift de La plata); 172:29 (Avico); 199:483 (Inchauspe); 200:450 (Martini); 240:323; 247:121 (Cine Callao); 254:56; 264:416 (Fernández Orquín); 269:393 (Mate Larangeira Méndes SA); 277:147 (Cavic); 288:325 (Bonfante); 304:319, 1293 y 1636; 307:2262; 311:1565 312:318; 313:1513 (Peralta); 315:2999 (Kasdorf SA); 316:3176 (Ragmar Hagelin); entre muchos otros.

(26) CN. Artículo 19: Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe. Artículo 28: Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

(27) LINARES, Juan Francisco, Razonabilidad de las leyes, Astrea, Buenos Aires, 1989.

(28) LINARES, ob.

citada. (29) CSJN, Fallos: 325:28, "Banco de Galicia y Buenos Aires SA s/ solicita intervención urgente en:

Smith, Carlos A. C/ PEN s/ sumarísimo?", sentencia del 1º/02/2002.

(30) En este punto, resultan ilustrativos dos

antiguísimos fallos de la CSJN. Fallos: 3:468, Varios puesteros próximos al Mercado Central c/ Empresario del mismo Mercado?, sentenciado en 1866. En el cual se justificó la prohibición de instalar puesto y ferias de comercio -es decir, de ejercer industria lícita-, para mantener el privilegio de estímulo concedido al Mercado Central para que mantuviese la libre competencia de otros puesteros en un área determinada de la Municipalidad de Buenos Aires. Fallos: 31:273, "Saladeristas Podestá c/ Provincia de Buenos Aires?", del 1887. En el cual se afirmó que el derecho de ejercer industria lícita no puede implicar tener un derecho adquirido que comprometa la salud pública.

(31) SMITH. Adam, An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations, Nueva York, 1937

(32) COASE, Ronald H., "The problem of social cost", in The Journal of

Law and Economics, vol 3, octubre 1960, p. 1-44, University of Chicago, 1960.

(33) Cámara de Apelaciones en

lo CAyT, Sala 3, "Lobo José Ramón c/ GCBA s/ amparo?", expediente n° 44.085/0, sentencia del 30/04/2015.

(34) TSJCABA, "Explotaciones Coloniales SRL y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad?", expediente n° 8745/12, sentencia del 19/12/2012.

(35) Emitida el 04/06/1976 y publicada el 09/06/1976 en el BM n° 15.283.

(36) Emitido el 04/04/1997 y publicado el 02/05/1997 en el BOCABA n° 188.

(37) CN.

Artículo 16: La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

(38) CSJN, Fallos: 16:118 (sentencia del 1º/05/1875).

(39) CSJN, Fallos: 299:181; 300:194, 1049, 1087; 301:1185; 302:192; 305:823; 310:849, 943, 1080; 311:1451, 2781; 312:840; entre muchos otros.

(40) CSJN, Fallos: 321:3481 y 321:3542; entre otros.

(41)

CSJN, Fallos: 205:68; 237:334; 238:60; 289:197; 293:335; 301:381; 303:2021; 304:390; 305:823; entre muchos otros.

(42) SABA, Roberto, Más allá de la igualdad formal ante la ley, 2da. ed., Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2018, págs. 39-40 y 226.

(43) COHEN, Felix Salomon, Transcendental nonsense and the functional approach, Columbia

Law Review, Vol. XXXV, June 1935, n° 6.

(44) TSJCABA, "Macbar SRL c/ GCBA s/ acción declarativa de

inconstitucionalidad?", expediente n° 2.577/2003, sentencia del 13/10/2004, voto de juez Russo como integrante del tribunal.

(45) TSJCABA, "Explotaciones Coloniales SRL y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad?",

expediente n° 8745/12, sentencia del 19/12/2012.

038370E