

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. EL PROCEDIMIENTO DE DOBLE LECTURA

Por Lidia Ester Lago

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme lo establece el artículo 1 de esta Constitución, adopta la forma de gobierno republicana y representativa, y organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa. Es en virtud de este principio que

... promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad (artículo 11 *in fine*).

El constitucionalismo moderno, a través de la democracia participativa, persigue una activa intervención de la ciudadanía en la formación de ciertos actos de gobierno, “acortando de esta manera la brecha existente entre representantes y representados, y acentuando el papel de las minorías en el control de la gestión de los asuntos públicos”.¹

Es que, como ya lo señalara el Dr. Carlos Fayt:

El advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a toda persona, legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular.²

La jurisprudencia ha destacado:

... el derrotero escogido por los convencionales porteños de 1996, al constituir a nuestra carta fundamental en una pieza jurídica que se distingue en el universo federal de la República por definir a las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 1 como una “democracia participativa”.

1. Asar, Maricel Judith y Garaventa, Carlos Adrián, “Control de constitucionalidad y democracia participativa”, *elDial* DCIEF2.

2. CSJN, “Recurso de Hecho deducido por Aníbal Roque Baeza en la causa Baeza, Aníbal Roque c/Estado Nacional” (voto en disidencia del Dr. Fayt), 28/08/1984.

En este contexto resulta indudable la expresa voluntad del constituyente de ampliar y favorecer la participación popular como modo de coadyuvar en la consecución del “plan de gobierno” previsto en la Constitución.³

Diversos Tratados Internacionales con jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22 CN) reconocen el derecho de todos los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes directamente elegidos (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23).

La participación consagrada en el texto constitucional se concreta a través de una serie de institutos y mecanismos, tales como el acceso a la información pública (artículo 1 y concordantes); el presupuesto participativo (artículo 52); la audiencia pública (artículo 63); la iniciativa popular (artículo 64); el referéndum (artículo 65); la consulta popular (artículo 66); la revocatoria (artículo 67); y el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes relativas a ciertas materias (artículos 89 y 90).

ANTECEDENTES EN EL ORDEN NACIONAL

La reforma constitucional de 1994, si bien introdujo dos formas de democracia semidirecta: la iniciativa popular (prevista en el artículo 39 y regulada por la Ley N° 24747) y la consulta popular en sus dos formas, la vinculante y la no vinculante (prevista en el artículo 40 y regulada por la Ley N° 25432), no previó el mecanismo de la doble lectura.

La audiencia pública tampoco fue regulada de manera expresa, aunque el Decreto PEN N° 1172/03 de Acceso a la Información aprobó, entre otros, el Reglamento General de Audiencias Públicas, aplicable sólo al ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 2). Dicha regulación está sustentada en el principio de publicidad de los actos de gobierno, garantizado por los artículos 1, 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo de la

3. CCAyT, Sala 2, “Comercio de Maderas SA y Denali SA contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)”, 08/11/2001.

COLECCIÓN DOCTRINA

Constitución Nacional, que establece nuevos derechos y garantías, y en el artículo 75, inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales y que tiene como objetivo fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, imprescindible a fin de concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente.

ANTECEDENTES PROVINCIALES

La provincia de Río Negro, luego de la reforma constitucional de 1988, adoptó el procedimiento de la doble lectura, aunque con características propias que lo distinguen del modelo local. En la Parte Tercera “Organización del Estado”, en la Sección Tercera “Poder Legislativo”, y en el Capítulo V de la Constitución, se establece que todo proyecto aprobado por mayoría absoluta o especial, según el caso, por votaciones en general y en particular de cada uno de los artículos, se considera aprobado en primera vuelta. Dentro de las 72 horas pasa a la Secretaría, donde es puesto a disposición de los órganos periodísticos para ser difundido a la población de la Provincia a través de los medios de comunicación, a los efectos de conocer la opinión popular. Luego de recepcionadas individualmente las opiniones y no antes de transcurridos quince días desde su aprobación, los proyectos quedan en condiciones de volver a ser considerados, someten a nueva votación en general y en particular, y quedan sancionados como ley si se obtiene la mayoría requerida (artículos 141 y 142, y artículo 99 del Reglamento Interno de la Legislatura de Río Negro). Los proyectos que ratifican los convenios suscriptos por el Poder Ejecutivo, el proyecto de ley de presupuesto y los proyectos que remita el Ejecutivo con carácter de urgencia, previo acuerdo general de ministros, son excepciones al régimen general y se sancionan en una única vuelta (artículo 143).

Como se advierte, el régimen rionegrino –a diferencia de lo que ocurre en la Ciudad de Buenos Aires– establece como regla general el sistema de la doble lectura para la formación y sanción de las leyes, con las excepciones expresamente previstas. Asimismo, la intervención del órgano legislativo se divide en dos etapas separadas por un lapso, en el que se establece un espacio de intervención ciudadana a fin

de conocer la opinión popular previa difusión del proyecto a través de los medios de comunicación, pero que no requiere de la realización de audiencia pública, como sí acontece en el ámbito local. No obstante, la Ley de Audiencias Públicas dispone que la Legislatura de la Provincia, a través de sus comisiones permanentes y/o especiales, puede convocar a audiencias públicas a distintos estamentos representativos de la comunidad, con el objeto de analizar iniciativas parlamentarias que se encuentren en etapa de estudio de la o las comisiones que convocan, permitiendo una amplia participación ciudadana (Ley N° 3132/1997).

En el ámbito municipal de la provincia, el procedimiento de la doble lectura ha sido introducido, por ejemplo, por la Carta Orgánica de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (2007), la cual luego de enumerar entre los derechos de los habitantes de la ciudad (artículo 14) el control de la gestión y decisión municipal a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en ese instrumento (inciso 12), en el capítulo dedicado a la formación y sanción de las ordenanzas, prevé la doble lectura para las ordenanzas que dispongan: a) privatizar obras, servicios y funciones de la Municipalidad; b) otorgar el uso continuado y exclusivo de los bienes del dominio público de la Municipalidad; c) crear entidades descentralizadas y autárquicas; d) crear empresas municipales y de economía mixta; e) otorgar la autorización para la concesión de obras y servicios públicos por más de quince años; f) autorizar la donación de inmuebles. Entre la primera y la segunda vuelta no deben transcurrir más de quince días, lapso en el cual se debe dar amplia difusión al proyecto y el Consejo Municipal puede establecer audiencias públicas para escuchar a los vecinos y entidades interesadas en dar su opinión, sin perjuicio de los casos en que se establezca su obligatoriedad (artículo 43). Como se advierte, el procedimiento previsto introduce la instancia de la audiencia pública apartándose así del modelo regulado en la Constitución provincial.

La Constitución de la Provincia de Córdoba, con la reforma introducida en 2001, establece el procedimiento de doble lectura para la formación y sanción de las leyes en los siguientes casos: declaración de reforma de la Constitución; la ley de presupuesto; el código tributario; las leyes impositivas; las leyes que versen sobre empréstitos. La Legislatura con la mayoría absoluta de sus miembros puede decidir qué otras leyes, por su naturaleza e importancia, quedan sujetas a este

procedimiento. Entre la primera y segunda lectura, en que no puede mediar un lapso que exceda de quince días, se debe dar amplia difusión al proyecto pudiéndose convocar a audiencia pública (artículo 106 de la Constitución y artículo 117 del Reglamento Interno de la Legislatura). Si bien la ley que la regula establece expresamente el carácter obligatorio de la audiencia pública legislativa cuando se trata de proyectos de ley que requieren doble lectura para su sanción, lo cierto es que en el mismo cuerpo legal se dispone que una vez que el proyecto es girado a la Comisión Permanente de la Legislatura que oficia como Comisión Principal, es esta la que meritúa la necesidad de convocar a audiencia pública legislativa y determina quiénes deberían ser invitados a participar en ella. Esa participación se circunscribe a las personas jurídicas y/o de existencia visible que desarrollen actividades específicas que tengan vinculación con los temas a que se refieren los proyectos que se debaten (artículos 1 y 4, Ley N° 9003 de Audiencia Pública Legislativa). He aquí entonces una clara diferencia con lo que acontece en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, en el cual el llamado a audiencia pública, en los casos en que se establece el procedimiento de doble lectura, constituye una obligación impuesta constitucionalmente en cabeza de la Legislatura local.

Por otra parte, y en lo atinente a los regímenes municipales, el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba sancionaron la Ley N° 8102 referida al Régimen de Municipios y Comunas, aplicable a los municipios que no estén facultados a dictar su Carta Orgánica o que, estando facultados, no la hayan dictado, y a las comunas (artículo 1), requiriéndose el procedimiento de doble lectura para la aprobación de: las ordenanzas que dispongan privatizar obras, servicios y funciones del Municipio; municipalización de servicios; uso de bienes públicos de la Municipalidad a particulares; creación de entidades descentralizadas autárquicas, empresas municipales y de economía mixta; contratación de empréstitos; concesiones de obras y servicios públicos; creación de nuevos tributos o aumento de los existentes; y sanción del presupuesto municipal de gastos y recursos y cuenta de inversión. Entre la primera y segunda lectura, en que no debe mediar un plazo mayor de quince días corridos, el proyecto deberá publicarse por los medios disponibles. En ese mismo lapso y a diferencia de lo previsto en el texto constitucional provincial, el Concejo Deliberante debe establecer au-

diciencias públicas para escuchar a los vecinos y entidades interesadas en dar su opinión (artículo 37). Asimismo, entre los municipios que han dictado su Carta Orgánica Municipal, como los de las ciudades de Córdoba y Villa Carlos Paz, también se ha dispuesto el procedimiento de la doble lectura para la sanción de ordenanzas en los casos que expresamente se prevén, debiendo en ambos casos darse amplia difusión al proyecto y realizar al menos una audiencia pública teniendo especial cuidado de invitar a las personas y entidades interesadas directamente en su discusión (artículos 78 y 134 respectivamente).

En provincias en las que el procedimiento de doble lectura no se encuentra regulado en los textos constitucionales, ha sido sin embargo receptado en las cartas orgánicas de algunos municipios. Así, por ejemplo, la Constitución de la Provincia del Chaco de 1994 no lo prevé, en tanto la Carta Orgánica del Municipio de la Ciudad de Resistencia lo establece para la aprobación de las ordenanzas que dispongan municipalizar servicios; dictar o modificar los códigos de competencia municipal que no tengan prevista otra forma de participación; crear entidades autárquicas y/u organismos descentralizados, empresas municipales y/o sociedades de economía mixta; fijar nuevos tributos o modificar los existentes; autorizar la concesión de servicios públicos y/o concesión de obras públicas; desafectar bienes del dominio público; y aprobar los planes de ordenamiento territorial. Entre la primera y segunda lectura se debe dar amplia difusión al proyecto y convocar a audiencia pública invitando a las personas y organizaciones directamente involucradas en la discusión (artículo 153).

Otro ejemplo es la Provincia de Neuquén, que no prevé el procedimiento de doble lectura en el texto constitucional de 2006, sin embargo consagra la audiencia pública como uno de los mecanismos de democracia semidirecta, que puede ser convocada por la Legislatura, el Poder Ejecutivo y los municipios para debatir asuntos concernientes al interés público y al bienestar general (artículo 308, Quinta Parte, Participación Ciudadana, Título II “Mecanismos de democracia semidirecta”). La Carta Orgánica del Municipio de la Ciudad de Cutral Có (aprobada por la Ley provincial N° 2125) requiere expresamente la doble lectura para la aprobación de ordenanzas que dispongan: privatizar obras y servicios públicos y funciones del municipio; municipalización de servicios; otorgar el uso de bienes públicos del municipio

a particulares; crear entidades descentralizadas autárquicas, empresas municipales y de economía mixta; contratar empréstitos; otorgar concesiones de obras y servicios públicos; crear nuevos tributos o aumentar los existentes, sancionar el presupuesto anual municipal y sus modificaciones y aprobar la cuenta de inversión. Entre la primera y la segunda lectura debe darse amplia difusión al proyecto y se deben establecer audiencias públicas para escuchar a los vecinos y entidades interesadas en dar su opinión.

SUPUESTOS EN QUE PROCEDE LA DOBLE LECTURA

El artículo 89 establece los casos en que se requiere el procedimiento de doble lectura, aunque no se trata de una enunciación taxativa como lo indica el apartado 8, que prevé también su aplicación respecto de aquellos supuestos en que la Legislatura, por mayoría absoluta, lo disponga. Tal es el caso de la Ley de Comunas N° 1777, que fue sancionada en 2005 por el procedimiento de doble lectura.

El artículo 27 determina que la Ciudad instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo. En ese contexto, los apartados 1 y 2 del artículo en comentario mencionan los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación y sus modificaciones, y el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como aquellos proyectos que necesariamente requieren de la doble lectura. Se ha señalado al respecto 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.⁴

La Ciudad garantiza también la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios (artículo 32 *in fine*). De ahí que el texto constitucional asegure la partici-

4. Ídem.

pación ciudadana cuando se trate de proyectos de ley por los cuales se impongan nombres a sitios públicos, se disponga el emplazamiento de monumentos y esculturas, y se declaren monumentos, áreas y sitios históricos (apartado 3). Al respecto, la Ley N° 83 dispone expresamente que toda imposición de nombre relacionada con la nomenclatura urbana será establecida de acuerdo con lo estipulado en los artículos 81 inciso 7, 89 y 90.⁵

El artículo 82, apartado 4 faculta a la Legislatura a disponer, con el voto de los dos tercios del total de sus miembros, la desafectación del dominio público y la disposición de bienes inmuebles de la Ciudad. En el apartado 5 la autoriza, con igual mayoría, a aprobar toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad por más de cinco años. En esos supuestos se requiere del procedimiento de la doble lectura para la aprobación y sanción de los proyectos de ley correspondientes, como expresamente lo disponen los apartados 4 y 5 del artículo 89.

Otro de los supuestos que requiere el procedimiento de la doble lectura es el tratamiento de proyectos de ley que consagran excepciones a regímenes generales (apartado 6). Tratándose de normas que consagran situaciones de excepción, su análisis debe ser estricto y riguroso, lo que justifica que en estos supuestos se convoque a la ciudadanía a fin de escuchar y evaluar las distintas opiniones.

En el Capítulo Primero “Organización y Funcionamiento”, del Título Tercero “Poder Legislativo”, el artículo 75 establece que el presupuesto de la Legislatura para gastos corrientes de personal no podrá superar el uno y medio por ciento del presupuesto total de la Ciudad. Vencido el primer mandato, ese tope puede modificarse, requiriéndose mayoría calificada de dos tercios de los miembros, cumpliéndose con el procedimiento previsto en el artículo 90. De ahí que el apartado 7 del artículo 89 lo incluye como uno de los supuestos que requiere del procedimiento de doble lectura para el tratamiento del proyecto de ley modificatoria.

Entre los ejemplos de proyectos legislativos que requirieron del procedimiento previsto en el artículo 90, se pueden mencionar los siguientes:

- Ley N° 4729, por la cual se afecta a Distrito Zonificación Parque (UP) a terrenos del barrio de Saavedra. La aprobación inicial

5. BOCBA N° 581, 27/11/1998.

del proyecto –inserto en el marco del artículo 27, inciso 7 de la Constitución– tuvo lugar el 13 de junio de 2013, la audiencia pública se celebró el 27 de agosto y fue aprobado en segunda lectura el 7 de noviembre.⁶

- Ley N° 4723. El proyecto, que tuvo aprobación inicial y dispuso dar cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 89 inciso 3 y 90 de la CCABA, propició denominar “Rincón de las Artes Ernesto Urfeig” a la plazoleta de Córdoba 6290. Tuvo aprobación en segunda lectura el 7 de noviembre de 2013.⁷
- Proyecto de la Comisión de Presupuesto, por el cual se otorga a la Asociación Civil “Centro Barrial 19 de Diciembre” el uso a título precario y gratuito, por el término de veinte años, del predio ubicado en la calle Agustín de Vedia 269. El 27 de abril de 2016 se llevó a cabo la audiencia pública.⁸
- Proyecto de la Comisión de Cultura, por el cual se propone denominar “República de Montenegro” a la plazoleta ubicada en la intersección de las calles Av. Del Libertador y Av. Sarmiento. La audiencia pública se realizó el 3 de mayo de 2016.⁹
- Proyecto de la Comisión de Cultura, por el cual se propone declarar como bien integrante del patrimonio cultural de la Ciudad, en los términos de la Ley N° 1227, artículo 4 inciso a, al inmueble sito en Suipacha 1322, que fuera residencia del Dr. Enrique Finochietto. La audiencia pública se celebró el 26 de abril de 2016.¹⁰
- Ley N° 4427. El proyecto de la Comisión de Planeamiento Urbano, que tuvo aprobación inicial el 2 de agosto de 2012, propició catalogar con nivel de “Protección Cautelar” el inmueble sito en Av. Entre Ríos 1039/45 en los términos del artículo 10.3.3 del Capítulo 10.3 “Catalogación” del Código de Planeamiento Urbano. La audiencia pública se llevó a cabo el 23 de octubre de 2012 y

6. Expte. N° 2256-D-2012.

7. Expte. N° 1823-E-2012.

8. Expte. N° 1498-D-2015. A la fecha de este trabajo, el proyecto se encuentra en comisión.

9. Expte. N° 1882-2015. A la fecha de este trabajo, el proyecto de ley no ha sido aprobado en segunda lectura.

10. Expte. N° 2643-D-2014. A la fecha de este trabajo, el proyecto de ley no ha sido aprobado en segunda lectura.

el proyecto fue aprobado en segunda lectura el 10 de diciembre de 2012.¹¹

- Proyecto de la Comisión de Presupuesto, por el cual se propuso desafectar del dominio público de la Ciudad un conjunto de inmuebles y su transferencia a título gratuito y con fines educativos y religiosos, al Arzobispado de Buenos Aires, por el término de veinte años. En la audiencia pública celebrada el 18 de noviembre de 2015 y en relación con la cesión de una parcela a la parroquia de Caacupé, que contenía el proyecto original, los padres, docentes y ex alumnos de la Escuela N° 3 DE N° 7 Primera Junta manifestaron la necesidad de efectuar correcciones a los planos presentados en el expediente, debido a que parte de estos pertenecían a esa escuela pública. Por lo que finalmente el proyecto fue aprobado con una corrección por parte de los diputados respecto de lo sancionado en primera lectura, quitándose el segmento observado en la audiencia,¹² lo que indudablemente pone en evidencia la importancia de la participación ciudadana en el proceso de formación y sanción de ciertas leyes.

REQUISITOS PARA EL PROCEDIMIENTO DE DOBLE LECTURA

Los proyectos que versen sobre las materias o asuntos que deban ser sometidos al procedimiento de doble lectura para ser considerados por el cuerpo deben contar con el despacho de la o de las Comisiones de Asesoramiento Permanente o de las Juntas, los informes de los órganos competentes que se hubieran expedido y la resolución de convocatoria a audiencia pública, conforme al modelo que determina la resolución correspondiente de la Junta de Interpretación y Reglamento.

Luego de la aprobación inicial por la Legislatura y dentro del plazo de treinta días, se procede a la publicación y convocatoria a audiencia pública para que los interesados presenten reclamos y observaciones, y debe llevarse a cabo dentro de los sesenta días de aprobada inicialmente la ley. En este contexto y aun cuando resulta materia de análisis del

11. Expte. N° 1127-D-2011.

12. Expte. N° 897-J-2015.

artículo 63, no puede dejar de recordarse que la audiencia pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa, en la cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. Su objetivo es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

La autoridad convocante de la audiencia es el Presidente o la Presidenta de la Legislatura, quien la preside, aunque puede designar como reemplazante a los vicepresidentes o las vicepresidentas del cuerpo en su orden, o al Presidente o a la Presidenta o Vicepresidente o Vicepresidenta de la Comisión o Junta competente, en su orden. El decreto de convocatoria debe establecer como inexcusable la presencia de al menos tres diputados, de los cuales uno debe pertenecer a la o las Comisiones de Asesoramiento Permanente o a las Juntas a cargo de emitir el despacho referido al tema objeto de la audiencia pública. Luego de concluida, el expediente respectivo debe ser remitido, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de la versión taquigráfica, a las autoridades responsables de la audiencia pública a fin de que informen de qué manera han tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía, las cuales son de carácter consultivo y no vinculante y, en su caso, las razones por las cuales las desestiman. Dichas consideraciones de las autoridades responsables deben publicarse, junto con la versión taquigráfica, en el sistema WAP de la Ciudad de Buenos Aires. Estas deben estar también explicitadas en los fundamentos del acto normativo que se sancione.¹³

ALGUNOS ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL TEMA

1. En la causa “Stegmann, Hansel c/GCBA s/amparo (artículo 14 CCABA)”, el actor demandó, entre otras cosas, eliminar de for-

13. Art. 90 CCABA; arts. 73, 74 y 75 del Reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; arts. 1, 2, 8, 12 y 57 bis de la Ley N° 6 con las reformas introducidas por las leyes N° 259/99, N° 3801/2011 y N° 4027/2012.

ma permanente de las placas de homenaje o de cualquier índole, así como también de la nomenclatura urbana de calles, plazas, escuelas o de cualquier otro bien perteneciente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o a entes u organismos de la Ciudad de Buenos Aires, los nombres de todos aquellos pseudo intendentes o mal llamados intendentes de facto, en definitiva personas que usurparon el cargo durante los períodos de violación al orden constitucional por fuerzas cívico-militares. En este aspecto, el juez de primera instancia desestimó la pretensión. Señaló al respecto que la eliminación del nombre de un espacio público requiere necesariamente su simultáneo reemplazo por otra denominación, y que en ese contexto no podía soslayarse que, conforme el artículo 81, inciso 7 de la Constitución local, es atribución de la Legislatura imponer nombres a sitios públicos, disponer el emplazamiento de monumentos y esculturas, y declarar monumentos, áreas y sitios históricos. Además de que para estas materias el texto constitucional establece el procedimiento de la doble lectura en los términos del artículo 89, inciso 3. Por lo que concluyó que

... la pretensión planteada por el amparista –a través de la cual, con el fin de hacer valer los principios y valores democráticos que surgen de nuestro ordenamiento jurídico, se requiere el cese de actos que configuran homenajes a personas que violaron nuestro orden constitucional– no puede ser acogida por un medio que importe a su vez vulnerar los procedimientos constitucionales.¹⁴

2. En la causa “Martín, Fernanda Leonor contra GCBA sobre amparo”, la actora solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 4888, que otorgó en concesión el servicio de control de estacionamiento en los tramos de diversas arterias de la Ciudad de Buenos Aires. Sustentó su pretensión en que la concesión del servicio programada y la determinación de los tramos de calles que se afectan al Sistema de Estacionamiento Regulado y Tarifado no se habían aprobado mediante el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89, incisos 4, 5 y 6 de la Constitución de la Ciudad, lo cual resulta exigible

14. Juzgado CAyT N° 3, Expte. N° 30163/0, pronunciamiento del 04/08/2010.

frente a supuestos que impliquen un acto de disposición de bienes del dominio público y/o la concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre ellos (en el caso, calles) y/o la consagración de excepciones a regímenes generales (en el caso, la gratuidad del estacionamiento en todas las arterias de la Ciudad). Señaló además que se violaba también el artículo 90, en tanto prevé que ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones al procedimiento de doble lectura, y que no había efectuado la publicación y convocatoria a audiencia pública, necesaria para los casos de modificaciones de uso o dominio de bienes públicos, en los términos del inciso 3 del artículo 90 y del artículo 63. En ese contexto, solicitó el dictado de una medida cautelar que ordenara la suspensión de la convocatoria y trámite de la licitación convocada mediante Resolución N° 356-SSTRANS-2014, hasta tanto se dictara sentencia definitiva.

El señor juez de primera instancia, luego de efectuar una reseña de la normativa involucrada, entendió que la Ley N° 4888, en tanto aprobó los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y Especificaciones Técnicas para la Licitación Pública Nacional para otorgar, bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público, la prestación de los servicios relacionados con el Sistema de Estacionamiento Regulado en la Ciudad de Buenos Aires, importa una concesión, y que ella recae sobre la vía pública. Consecuentemente, y luego de recordar que las calles de la Ciudad integran el dominio público, concluyó que el Sistema de Estacionamiento Regulado pretende regular su uso y que la ley en cuestión dispuso una concesión sobre el dominio público, por lo que encuadra en el inciso 5 del artículo 89 de la CCABA, que impone el procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes que importen concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad. A partir de tal conclusión, consideró configurada la verosimilitud en el derecho invocado por la actora, así como el requisito del peligro en la demora, y concedió la medida solicitada.

La Cámara de Apelaciones admitió el recurso de apelación planteado por la parte demandada y revocó el pronunciamiento de primera instancia al considerar que, *prima facie*, para la sanción de la Ley N° 4888 no se requería el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89 de la Constitución local. Para así decidir tuvo en cuenta que la Ley N° 4003 estableció expresamente que el Sistema de Estacionamiento Regulado reviste el carácter de servicio público y es administrado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad a través de la Autoridad de Aplicación, quien puede prestar el servicio por sí o a través de terceros, licitando la prestación de determinados servicios. Entendió que la concesión de bienes del dominio público a que se refiere la norma constitucional sería la regulada en la Ley local de Compras y Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 2095), figura contractual distinta de la concesión de servicio público, contrato expresamente excluido de ese cuerpo normativo (artículo 4). Destacó al respecto que la concesión de servicio público es el acto mediante el cual el Estado encomienda a una persona, por tiempo determinado, la organización y el funcionamiento de un servicio público. El concesionario actúa por su propia cuenta y riesgo percibiendo una retribución por su labor, y mientras la concesión de un servicio público es otorgada en aras de la satisfacción directa del interés general, en el caso de las concesiones de bienes del dominio público puede contemplarse sólo el interés privado del concesionario. Efectuada la distinción conceptual de ambas figuras, concluyó que la norma impugnada no habría dispuesto el uso especial de un bien del dominio público que requiriera para su aprobación el sistema previsto en la Constitución, sino otorgar la concesión de un servicio público en aras de la satisfacción de interés general.¹⁵

3. En la causa “AGES-Cámara de Garajes y Estacionamientos contra la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre amparo (artículo 14 CCABA)” –Expte. N° 23035/O– la parte actora solicitó la nulidad y privación de efectos de lo actuado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires por su

15. Juzgado CAyT N° 23, 04/09/2014; CCAyT, Sala I, 21/10/2014.

inconstitucional proceder a partir de la consulta en audiencia pública, y que se dispusiera la inmediata sanción definitiva de la ley de aprobación inicial por la cual se modificaba el Código de Edificación en los puntos 7.7.1.2 y 9, para que el Poder Ejecutivo procediera a su promulgación. Sustentó su pedido en la circunstancia de que la Legislatura se había apartado de lo establecido en la Constitución local con relación a la elaboración de la ley por el procedimiento de doble lectura, pues luego de que el proyecto tuviera aprobación inicial y no mereciera objeción en la audiencia pública celebrada, no había sido sancionado en forma definitiva. Entendió que, cumplidos todos los trámites previstos, debía continuarse conforme lo previsto en el artículo 86, pues los representantes del pueblo no pueden modificar ningún texto, aprobar o desaprobado, por cuanto se estaría vulnerando la voluntad de la ciudadanía expresada en la audiencia. Agregó que se había violado el artículo 90 *in fine*, en tanto dispone que ningún órgano de gobierno puede conferir excepciones al trámite de doble lectura.

La pretensión fue rechazada en ambas instancias, las cuales, en lo que aquí interesa, hicieron mérito de que si bien la ley contaba con aprobación inicial y la audiencia pública había sido convocada sin que se presentaran expositores, el proyecto inicial había sido tratado sobre tablas y sin Despacho de Comisión ni los informes correspondientes de los órganos involucrados. Al haberse omitido uno de los pasos previstos en la norma constitucional, lo dispuesto precisamente en la parte final del artículo 90 se constituía en un escollo a la pretensión amparista. La Legislatura, con posterioridad a la celebración de la audiencia, había salvado la omisión inicial al requerir los informes de los órganos involucrados, los que habían introducido objeciones a la ley. De ahí que no se advirtiera una conducta arbitraria o ilegítima por parte de la accionada, máxime cuando no surge del régimen aplicable para el dictado de leyes de doble lectura norma alguna que impida al legislador modificar el criterio senta-

do en la “ley de aprobación inicial” –haya o no sido debatido en audiencia pública– en función del interés general.¹⁶

4. En la causa “Comercio de Maderas SA y Denali SA contra GCBA sobre amparo (artículo 14 CCABA)” las actoras pretendían la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 449 correspondiente al distrito U23 de zonificación, y que se supliera la omisión inconstitucional incurrida al no haberse incluido en el nuevo texto del Código de Planeamiento Urbano las previsiones para la Zona 1 del Distrito U23 que habían sido objeto de aprobación inicial. La pretensión fue rechazada en primera instancia al considerar que la Legislatura se encuentra facultada a efectuar modificaciones al texto objeto de aprobación inicial en el mecanismo de doble lectura, atento al interés general de la comunidad que debe atender. En ese contexto la magistrada interviniente analizó el trámite del expediente legislativo y la exposición y presentación escrita de dos asistentes a la audiencia pública, concluyendo en la ausencia de arbitrariedad en la conducta legislativa.

A su turno, la Cámara de Apelaciones, al examinar los agravios de los amparistas relativos al presunto desarrollo irregular que habría tenido el procedimiento legislativo, merituó –en lo que aquí interesa– si la exposición de uno de los asistentes a la audiencia podía ser considerada como uno de los “reclamos y observaciones” que contempla el artículo 90 en el inciso 3 y que habría dado fundamento a la decisión legislativa de apartarse de lo resuelto en la aprobación inicial. Ello por cuanto aquellos entendían que dicha exposición no se ajustaba a lo dispuesto en la Ley N° 6 ya que el interesado no se habría inscripto en el registro respectivo en los plazos previstos por la Resolución N° 50/99. Luego de examinar la normativa aplicable y las constancias del expediente legislativo, concluyó el sentenciante que el expositor figuraba inscripto como orador en el registro complementario y en tal calidad lucía en la versión taquigráfica de la audiencia su participación. Agregó además que aun cuando se hubiese considerado probada la falta de inscripción como participan-

16. Juzgado CAyT N° 5, 26/02/2007; CCAyT, Sala I, 26/06/2007.

te, su intención de intervenir en el evento había sido registrada por los instructores de la audiencia en fecha posterior, sin que constara la existencia de impugnaciones al respecto, por lo que ello resultaría suficiente para otorgar a sus dichos la calidad de “reclamos y observaciones” en los términos del artículo 90, incisos 3 y 4, y a la luz del “principio de participación” que rige la materia por mandato constitucional.¹⁷

17. CCAyT, Sala II, 08/11/2001.