

Organismo:	Secretaría de Demandas Originarias La Plata
Carátula:	FUNDACION BIOSFERA Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA S/ INCONST. ORD. N° 10.703 -
Nro de causa:	71446
Fecha:	24/05/2011
Descripción:	RESOLUCION REGISTRABLE
Estado:	En Letra

"FUNDACION BIOSFERA Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA S/ INCONST. ORD. N° 10.703"

La Plata, 24 de mayo de 2011.

VISTO:

La demanda originaria de inconstitucionalidad deducida en autos y la medida cautelar solicitada; y

CONSIDERANDO:

I. Las organizaciones no gubernamentales "Fundación Biósfera", asociación civil "Hoja de Tilo" y asociación civil "Nuevo Ambiente" promueven, a través de sus representantes legales y con patrocinio letrado, demanda originaria de inconstitucionalidad en relación a la Ordenanza N° 10703/2010, que establece un nuevo ordenamiento territorial y regula el uso del suelo en el partido de La Plata.

Sostienen que este nuevo ordenamiento vulnera los artículos 16, 31 y 41 de la Constitución Nacional, 11, 28, 38, 41 y 44 de la Constitución de la Provincia y disposiciones de tratados internacionales de jerarquía constitucional, motivo por el cual solicitan que el Tribunal declare su inconstitucionalidad en forma total y con efectos *erga omnes*, restableciendo la vigencia del anterior régimen, constituido por la Ordenanza N° 9231/2000 y sus modificatorias, el decreto n° 1579/2006, las ordenanzas N° 5338/82, 9733/1996, 9103/1999, el decreto ley 8912/ y el decreto nacional N° 1308/1999.

Luego de justificar su legitimación para accionar en el hecho de ser de personas jurídicas regularmente reconocidas y dada la naturaleza de los derechos cuya protección pretenden, afirman que la declaración de inconstitucionalidad que requieren resguardará la historia de la ciudad de La Plata y su morfología urbana, que la aplicación del nuevo ordenamiento alteraría de modo sustancial, generando una lesión continuada e ininterrumpida de derechos de incidencia colectiva, como son el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado y su patrimonio cultural y natural.

Según su opinión, la aplicación de los parámetros urbanísticos de la ordenanza que cuestionan, que autoriza la construcción de edificaciones de mayor altura, una mayor densidad y ocupación del suelo y establece premios de volumetría en predios de menor superficie, sin prever la necesaria dotación de servicios básicos, equipamiento e

infraestructura, irá borrando la morfología urbana que caracteriza a la ciudad de La Plata.

Aducen que la ordenanza se sancionó sin la elaboración de un previo estudio de impacto ambiental y sin la previa participación ciudadana que exigía el régimen que éste vino a derogar.

Dicen que, no obstante no haber sido aún aprobada por el Poder Ejecutivo provincial y, por tanto, no haber entrado en vigencia, mediante la expedición de certificados provisorios de obra se han demolido varias construcciones históricas que se encontraban protegidas por el ordenamiento anterior, proceder que a su juicio trasunta una infracción al principio de jerarquía de las normas que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional.

Hacen hincapié en el hecho de que en el procedimiento para la sanción de esta ordenanza no fueron respetados los mecanismos previstos en la anteriormente vigente, que claramente exigía la participación de la comunidad y de diversos organismos competentes en la materia, a través de audiencias públicas, para proceder a cualquier modificación que implique la alteración de sus bases fundamentales. De tal modo, dicen, se han violado derechos adquiridos de toda la ciudadanía, alterando el principio de progresividad y desconociendo el derecho a la información y a la participación.

Argumentan también que el principio de igualdad ante la ley se ve afectado por la ordenanza en cuestión, pues mediante la aplicación de los indicadores urbanísticos que contiene, algunos inmuebles adquieren un valor máximo, mientras otros en contrapartida ven el suyo disminuido sin justificación razonable alguna.

Por otra parte, destacan que al derogarse el decreto N° 1579/2006 y al desaparecer así su organismo de aplicación -el CODESI-, se han dejado sin protección urbanística a los 1826 inmuebles incluidos en el catálogo elaborado con base en lo dispuesto en la 9231/2000, que conformaban el patrimonio arquitectónico del casco fundacional de la ciudad de La Plata, se ha fulminado el derecho al patrimonio natural y cultural que la Constitución protege. Citan ejemplos concretos de inmuebles que han sido demolidos y que formaban parte de ese catálogo y acompañan fotografías que acreditan su actual estado.

Acompañan y ofrecen prueba y requieren, sobre la base de diversos precedentes de esta Suprema Corte, que como medida cautelar se ordene al Intendente Municipal de La Plata suspender los efectos de la Ordenanza 10703/2010 y toda obra en ejecución fundada en permisos provisorios o surgidos de la aplicación de esa norma, dentro de su ámbito territorial de aplicación.

II. A fs. 138, el Presidente del Tribunal corrió traslado de la demanda por el término de ley y decidió pasar los autos al acuerdo para tratar la medida cautelar requerida.

III. En primer término, corresponde dejar establecido que la pretensión expuesta, *prima facie* valorada y dada la índole de los derechos en juego, no exhibe obstáculos que mellen su aptitud para ser propuesta en esta litis por medio de la acción originaria de inconstitucionalidad (arg. arts. 15 y 161 inc. 1º, Const. Pcial. y 330, 336, 683 y conc., C.P.C.C.; doct. Causas I 1490, "Bargo", sent. de 5-VII-2000; B. 64.464, "Dougherty", sent. del 31-III-2.004 y sus citas; causa I. 3.505, "Conciencia Ciudadana", res. del 24-XI-2.004 y sus citas; I 68.714, "Filón", res. del 18-IV-2007; entre otras. En conc. art. 32, ley 25.675).

IV. Corresponde, entonces, pronunciarse sobre la solicitud de tutela precautoria articulada por las demandantes.

1. A este respecto, es sabido que el Tribunal ha resuelto reiteradamente que el examen de los requisitos a los que se halla sujeta la procedencia de las medidas cautelares es particularmente estricto en el ámbito de la acción originaria de inconstitucionalidad, atento la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes (cfr. causas B. 31.703 "Piérola" y sus citas en "Acuerdos y Sentencias", serie 20ª, t. VI, p. 390; I. 1.520, "Peltzer", res. del 28-V-91; I. 3.024, "Lavaderos de Lanás El Triunfo S.A.", res. del 8-VII-03; B. 67.594, "Gobernador de la Provincia de Buenos Aires", res. del 3-II-2004; I. 68.944 "U.P.C.N.", res. del 5-III-2008 y sus citas, entre otras; en el mismo sentido C.S.J.N. Fallos: 195:383 y 210:48).

Con todo, también ha acogido solicitudes suspensivas en casos en que el cumplimiento de la norma cuestionada puede generar un perjuicio grave para el derecho invocado; cuando, en los hechos, la ejecución de la disposición implica la solución anticipada del pleito o cuando es posible prever que un sinnúmero de actos han de tornarse inválidos ante la declaración de inconstitucionalidad de la norma bajo cuyo amparo fueron dictados ("Acuerdos y Sentencias", serie 4ª, t. IV, p. 374; serie 6ª, t. XII, pp. 384 y 490; serie 13ª, t. VIII, p. 246; serie 18ª, t. V, p. 296; serie 20ª, t. VI, p. 390; e I. 3.521, "Bravo", res. del 9-X-2.003, y sus citas; I. 68.183, "Del Potro", res. del 4-V-2005, entre otras). Ello, en el entendimiento de que si bien las normas legales o reglamentarias gozan de una presunción de validez o constitucionalidad (doctr. causa I. 3.521, ya citada), la tutela preventiva no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo su verosimilitud (art. 230, inc. 1, C.P.C.C.; cfr. C.S.J.N., Fallos 314: 711); pues requerir un juicio de verdad no condice con la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético (cfr. C.S.J.N., Fallos 316: 2060; 318: 2375; B-63.590, "Saisi", res. de 5-III-2003).

2. En el caso, entiende el Tribunal que las circunstancias excepcionales que habilitan la protección cautelar se encuentran configuradas, por los siguientes motivos:

a. En cuanto atañe al derecho constitucional que fundamentalmente se denuncia como vulnerado por la Ordenanza impugnada,

esto es, el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado y a gozar del patrimonio natural y cultural, la demanda exhibe argumentos y se apoya en prueba documental que, *prima facie* analizadas, dan sustento a la pretensión que contiene, teniendo en consideración que la derogación de las normas y medidas operativas que establecían protecciones urbanísticas efectivas en relación a ciertos inmuebles considerados anteriormente valiosos desde el punto de vista arquitectónico y cultural han sido derogadas sin que se establezca en su reemplazo ningún otro régimen tuitivo y que los indicadores urbanísticos de este nuevo ordenamiento autorizan, en última instancia, un uso más intensivo del suelo en el área del casco fundacional de la ciudad.

La circunstancia de que, por regla, no sea pertinente alegar una infracción constitucional frente a la reforma de preceptos generales, ni la existencia de un derecho adquirido al mantenimiento de ese tipo de normas (legales o reglamentarias) o a su simple inalterabilidad (CSJN, Fallos 326: 1442; 327: 2293; 5002; 329: 976; 1586; 333: 108; 2222; entre muchos otros), en modo alguno implica convalidar, en asuntos como el aquí examinado, la juridicidad de toda modificación regulatoria, cualquiera fuere su contenido, pues por esa vía podría comprometerse negativamente el uso racional del suelo o la sostenibilidad del crecimiento urbanístico y edilicio o lesionarse el patrimonio histórico, arquitectónico o cultural de la ciudad, todo lo cual afectaría el interés público implicado en la tutela constitucional del ambiente (arts. 41, C.N.; 28 Const. Pcial.). Desentenderse de los efectos que sobre el ambiente urbano y el patrimonio cultural pueda provocar la iniciativa de reformas normativas estaría reñido con el principio de progresividad vigente en esta materia (art. 4, ley 25.675; CSJN, Fallos 329:2316) que, al tiempo que procura la mejora gradual de los bienes ambientales supone que los estándares de protección vigentes o actualmente logrados, no sean sustituidos por otros, inferiores u ostensiblemente ineficaces.

Además, según se desprende de las constancias relativas al procedimiento de formación y sanción de la Ordenanza 10703/2010, en ese trámite no se habría respetado el que, para la revisión o modificación que implique cambios sustanciales en el ordenamiento del territorio, el parcelamiento y la subdivisión, los usos y ocupación del suelo, así como cualquier otro que determine una alteración de sus bases fundamentales, la anterior Ordenanza 9231/2000 tenía previsto (art. 432 y conc.).

b. Cabe tener presente a su vez que la procedencia de este tipo de tutela provisoria exige la concurrencia de una situación de peligro en la demora (arts. 195, 230, 232 y concs. C.P.C.C.). En tal sentido, es preciso indagar tanto el gravamen que produciría la ejecución del acto cuestionado si al cabo del proceso fuera declarado ilegítimo – para el caso inconstitucional– como –y en relación con– aquél que resultaría de la paralización temporal de los efectos de dicho acto, en el supuesto de arribarse a una sentencia adversa a la pretensión (doctr. causas B. 65.158, "Burgués", res. del 30-IV-03; I. 3.521 e I. 68.183, ya mencionadas).

Pues bien, los elementos de urgencia y probabilidad de perjuicios graves concurren en la litis, en tanto según se alega en la presentación inicial y en principio resulta acreditado con la documentación acompañada, no obstante que a la fecha no aparece publicado el decreto del Poder Ejecutivo que convalide la ordenanza impugnada, la Municipalidad demandada estaría otorgando permisos provisorios de construcción sujetos a la referida convalidación que, en la práctica, se concretan en la demolición de inmuebles que se hallaban catalogados bajo el régimen anterior (ver documental individualizada como Anexo IV).

Por otra parte, es evidente que la alteración de la fisonomía urbana y la destrucción -aún parcial- del patrimonio arquitectónico son fenómenos irreversibles, imposibles de ser reparados *in natura*.

En este sentido, y en adición a lo señalado, la vigencia de los principios preventivo y precautorio, de aplicación al ámbito normativo urbano ambiental (cfr. causas B. 64.464, "Dougherty", cit.; I. 68.714, "Filón", cit.), justifica la medida cautelar requerida, en tanto que el cotejo entre el régimen que se procura abrogar y el contemplado por la disposición local cuestionada evidencia *prima facie* el abandono de ciertas determinaciones e indicadores urbanísticos tutelares (como v.gr. en materia de preservación, los que reglaban los arts. 276 a 334 de la Ordenanza 9231/2000; en materia de intensidad de ocupación, los que fijaban límites a la densidad por medio de la determinación de unidades funcionales, como también los valores FOT y FOS promedio en las áreas centrales y en general en todo el partido) y su reemplazo por otras variables (v.gr. las genéricas sobre preservación de los arts. 134 a 160, o bien, en cuanto a la intensidad de utilización del suelo, los factores de corrección previstos en los arts. 57, 59 inc. "e", 233 a 237, entre otros, de la Ordenanza 10703/2010), que sólo parecen tender a una mayor edificabilidad y densidad poblacional, provoca verosímilmente un potencial riesgo de afectación a la estructura general de la ciudad y a su capacidad de soporte en términos de servicios de los distritos centrales, como también a los reconocidos valores públicos que posee el casco fundacional de La Plata, conforme surge de su condición de bien de interés histórico nacional, en la tipología de centro histórico (art. 1º, Decreto PEN 1308/99).

c. Siendo así, corresponde, en los términos de los artículos 230, 232 y concordantes del C.P.C. y C., decretar la suspensión, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos, de los efectos de la Ordenanza 10703/2010 de la Municipalidad de La Plata.

Al mismo tiempo y por las mismas razones, en tanto no existen constancias de que el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires haya aprobado la norma cuya constitucionalidad se controvierte en autos, mediante pertinente decreto, en los términos del art. 83 del Decreto ley 8912/77 (con sus reformas), el Tribunal estima prudente disponer ordenar al señor Gobernador que se abstenga de dictar o, en su caso, publicar, el acto administrativo aprobatorio de la Ordenanza 10703/2010 de la Municipalidad de La Plata.

A los fines del cumplimiento de lo así ordenado, previa caución juratoria de las entidades que promueven la demanda y de sus representantes (art. 199, C.P.C. y C.), líbrense oficios por Secretaría a los que se adjuntará copia de la presente resolución.

Por ello, el Tribunal

RESUELVE:

Decretar la suspensión, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos, de los efectos de la Ordenanza 10703/2010 de la Municipalidad de La Plata.

Ordenar al señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires que se abstenga de dictar o, en su caso, publicar, el acto administrativo aprobatorio de la Ordenanza 10703/2010 de la Municipalidad de La Plata.

A los fines del cumplimiento de lo así ordenado, previa caución juratoria de las entidades que promueven la demanda y de sus representantes (art. 199, C.P.C. y C.), líbrense oficios por Secretaría a los que se adjuntará copia de la presente resolución.

Regístrese y notifíquese.

Eduardo Julio Pettigiani

Eduardo Néstor de Lázzari Héctor Negri

Daniel Fernando Soria Juan Carlos Hitters

Luis Esteban Genoud Hilda Kogan

(en uso de licencia) (en uso de licencia)

Juan José Martiarena

Secretario

Registrada bajo el Nº