

ESPACIOS VERDES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Por Lucía GAIDO, Federico GONZÁLEZ,
María Laura RECOUSO, Guillermo SCHEIBLER
y Mónica VICENT¹

SUMARIO: I. Introducción. Buenos Aires: ¿ciudad verde?.- II. Los espacios públicos.- III. Los espacios verdes.- IV. La situación de la Ciudad de Buenos Aires.- V. Régimen jurídico aplicable.- VI. Casos y conflictos. La praxis más allá de las normas.- VII. Algunas conclusiones

I. Introducción. Buenos Aires: ¿ciudad verde?

“Veo una plaza que mañana morirá y muerto el verde sólo hierro crecerá”², cantaba Sui Generis a comienzos de los setenta y reflejaba la realidad de una ciudad que se expandía sin contemplar la “variable verde”. Décadas luego, el diagnóstico no varía demasiado. La Ciudad -y la región metropolitana en general- exhibe un déficit agudo de espacios verdes, circunstancia fáctica especialmente tenida en cuenta por el constituyente porteño al establecer la obligación expresa de preservar e incrementar los espacios verdes, áreas forestadas y parqueadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, así como los “espacios públicos de acceso libre y gratuito”³. Se trata pues de una circunstancia que condiciona y no puede ser soslayada al tratar toda cuestión vinculada a esta problemática.

La Organización Mundial de la Salud ha establecido un parámetro “saludable” de entre 10 y 15 m² de espacio verde por habitante

1 Grupo de investigación sobre “Espacios verdes en la Ciudad de Buenos Aires” de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2 “Lunes otra vez”, GARCÍA MORENO, Carlos Alberto, álbum “Confesiones de invierno”, 1973.

3 Artículo 27, Constitución de la Ciudad.

en las grandes concentraciones urbanas ⁴. En la actualidad, la ciudad de Buenos Aires dista de acercarse al mínimo de esa marca -se queda en la mitad-, a la vez que la tendencia es “a la baja” de los ya insuficientes espacios verdes que posee y es desigual su distribución en los distintos barrios porteños ⁵.

Sabido es que las zonas verdes juegan un rol fundamental en el medioambiente urbano y en su relación con la salud. Mejoran la calidad de vida de los habitantes y, en especial, la calidad del aire. Pero también otorgan beneficios de estos espacios como elementos mitigadores de contaminación y sumideros de dióxido de carbono. La existencia de espacios verdes reviste de una estructura a la ciudad y amortiguan el impacto producido por los altos niveles de densidad y edificación, por lo que cobran una gran importancia como elementos clave en la prevención de riesgos naturales y mitigación de los efectos producidos por el cambio climático. Desde otra perspectiva, son también fundamentales como ámbito de socialización y como alternativa de recreación y esparcimiento de amplios sectores de la población, con fundamental importancia para aquellos que no cuentan con otra posibilidad de acceder al “verde”.

Un instrumento que diagnostica las falencias de nuestra ciudad en materia urbanística es el Diagnóstico del Plan Urbano Ambiental ⁶, que describe a la Ciudad de Buenos Aires, como un fragmento del Área Metropolitana de Buenos Aires -AMBA- que se extiende sobre un 5% del territorio metropolitano y sólo contiene a un 25% de su población, concentra a los equipamientos más diversos y complejos y, por lo tanto, opera como centralidad metropolitana. Destaca que su rápido crecimiento tuvo origen, en su constitución como la principal entrada y salida del país -por su actividad portuaria y su proximidad a la principal zona de producción, denominada “pampa húmeda”-, así como en su emplazamiento como sede de las actividades administrativas, financieras y culturales de ciudad central, tanto públicas como privadas. Con relación a la realidad urbanística y ambiental de la Ciudad, señala que uno de sus principales proble-

4 OMS, World Health Organization, *Global recommendations on physical activity for health*, WorldHealthOrganization, Geneve, 2010.

5 Diagnóstico PUA, anexo de la ley 2930 (Plan Urbano Ambiental).

6 Diagnóstico PUA, anexo de la ley 2930 (Plan Urbano Ambiental).

mas es la fragmentación y las diferencias internas que se registran en sus distintas zonas y, en diferente medida, a nivel de las quince (15) comunas que las integran. No por nada, siempre se afirmó que “Buenos Aires no es, en ningún sentido una unidad; su descriptiva y su captación se fragmentan en mil pedazos; la vida la asiste por zonas, por barrios, por horas, por temporadas”⁷. En contraste con la excesiva concentración de actividades en el centro de la ciudad y con la alta concentración de población y equipamientos en la franja norte, se registran áreas de marginalidad y de vacancia en toda la franja sur paralela al Riachuelo, que se materializa en forma de segregación y exclusión urbana. En este documento, se detallan las cuestiones más significativas y estructurales, sin que deba ser considerado como un registro exhaustivo de las problemáticas que atraviesan a la ciudad, y se profundizan diversos aspectos, entre los que se encuentran: Estructura y Centralidades, Transporte y Movilidad, Hábitat y Vivienda, Producción y Empleo y Patrimonio Urbano, y el que nos convoca, el *Espacio Público*.

La utilización del espacio disponible en el ámbito de las grandes ciudades constituye una cuestión que, en distinto grado, impacta sobre todos quienes la habitan o frecuentan. En muchas ocasiones, aquellas comodidades que nos brinda la urbanización implican, en cierto punto, un menoscabo gradual y progresivo a los espacios verdes, sin que muchas veces nos detengamos a pensar cuáles son las graves consecuencias que ello acarrea. El tema de por sí es complejo, y para un abordaje integral requiere de la interacción de diversas disciplinas que permitan brindar información concreta sobre los efectos que genera vivir en una ciudad con una cantidad deficitaria de espacios verdes.

Según datos oficiales, en la Ciudad de Buenos Aires sólo hay 5,9 m² de espacio verde por habitante⁸, una cantidad sustancialmente menor a la que la OMS recomienda como saludable. Según un *ranking*⁹ elaborado en el año 2014 por ONU Hábitat, de diez (10) ciudades, en el que están incluidas México DF, San Pablo y Santiago de

7 ESCARDÓ, Florencio, *Geografía de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial y Librería Goncourt, 1968, 4ta. edición.

8 Dirección de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

9 *Ranking* ciudades de ONU Hábitat, año 2014.

Chile, Buenos Aires quedó en penúltimo lugar, en ese entonces, con 6,2 metros cuadrados de espacio verde por habitante.

En este marco, nos proponemos analizar distintas cuestiones vinculadas a los espacios verdes de la Ciudad de Buenos Aires, en sus aspectos conceptuales, normativos y casuísticos, para finalmente esbozar conclusiones.

II. Los espacios públicos

El espacio público es el lugar donde se desarrolla la acción urbana. Debe ser entendido en su rol recreativo, de sociabilidad y como moderador ambiental. Es el espacio de encuentro y de intercambio, enriquece las prácticas urbanas y alienta la participación comunitaria. Estos espacios, desde antiguo, reflejan la calidad de las relaciones entre los habitantes de la ciudad, y determinan su nivel de vida, en términos socio-urbanísticos. Es por este motivo, que las políticas públicas deben focalizarse en garantizar el derecho a su acceso efectivo, de modo equitativo en el conjunto de la población.

A las claras puede observarse que, el incremento de la actividad en las ciudades, repercute en una modificación y un reordenamiento de sus espacios públicos, toda vez que resulta necesario encarar distintas obras de peatonalización, ensanche de veredas y otras obras menores para poner en valor componentes arquitectónicos, responder a demandas habitacionales y de movilidad urbana, pero fundamentalmente recuperar un entorno focalizado en el ciudadano de a pie.

El concepto de espacio público urbano ha ido mutando a lo largo del tiempo. En un primer momento estuvo ligado a la *existencia de espacios verdes*, pero sólo desde una perspectiva sanitarista con miras a obtener mejores niveles de salud en la población, y relacionada con la existencia de adecuadas condiciones de ventilación, iluminación y asoleamiento. En un enfoque actual, los espacios verdes se vinculan a la idea de espacios libres, y a su estrecha relación con la vida social y la salud de los habitantes. Deben ser entendidos como “espacios urbanos, al aire libre, de uso predominantemente peatonal, pensados para el descanso, el paseo, el deporte, el recreo y el entretenimiento [de los habitantes] en sus horas de ocio”¹⁰.

10 PERAHIA, Raquel, *Espacio público, nuevas tendencias*, citada por BRAILOVSKY, Antonio Elio en *Historia Ecológica de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Kraicon, 2012, p. 406.

El Código de Planeamiento Urbano (en adelante, CPU) define al *espacio público* como “el espacio destinado al uso público existente por encima de las calles, avenidas y plazas y del que participan la vista de las fachadas, los pavimentos, aceras, y sectores parquizados”¹¹. Asimismo, define al *espacio verde público* como “el área destinada a uso público parquizado o agreste cuya característica es el predominio de especies vegetales y suelo absorbente”¹². El CPU provee además, la definición de *valor ambiental*, que se refiere “a aquellos espacios que se destacan por sus cualidades paisajísticas, simbólicas, espaciales, ambientales, etc., o la combinación de éstas. También se aplica a los edificios que contribuyen a la definición de esos espacios”¹³.

Es oportuno destacar que, el *espacio público*, fue declarado en el marco de la Organización de Naciones Unidas, como un recurso primordial, donde pueden ocurrir los intercambios personales, culturales y económicos, y se proclamó que su ausencia, convierte a las ciudades en lugares de exclusión, prohibición, degradación ambiental y esterilidad económica¹⁴.

III. Los espacios verdes

El espacio verde no es un mero espacio; se encuentra caracterizado por un ecosistema que funciona en conjunto, en equilibrio con el ambiente y cumple distintas funciones vinculadas a la calidad de vida, actuando como un verdadero equilibrador del sistema ambiental.

Los espacios verdes públicos constituyen uno de los principales articuladores de la vida social. En ellos se producen diversas actividades vinculadas al encuentro, la integración y el intercambio. Actúan como promotores de la diversidad cultural y la interacción generacional dentro de una sociedad, generan valores simbólicos, hacen a la identidad y a la pertenencia comunitaria de quienes ac-

11 CPU, “De los usos... Relativos al tejido urbano”, 1.2.1.3.

12 CPU, “b) De los tipos de uso”, 1.2.1.

13 CPU, “1.2.1.4 Relativos a la Protección Patrimonial”.

14 Joan CLOS, Director Ejecutivo de ONU Hábitat, en “Espacios verdes: Buenos Aires, casi la peor en América Latina”, La Nación, 19/05/2014.

ceden y disfrutan de su uso. Entre las funciones atribuibles a los espacios verdes pueden destacarse ¹⁵:

a) La función social: dada por aquellos espacios destinados a la recreación, el paseo, la contemplación, el juego, el contacto con la naturaleza, indispensable para el desarrollo saludable de todas las generaciones urbanas.

b) Una función urbanística y paisajística: que propone cortar la excesiva cementación que reina en las ciudades, con extensiones de verde que tienen por función dotar a la ciudad de espacios de oxigenación, contribuyendo a la descontaminación visual y del aire.

c) Una función ecológica: creando microclimas urbanos que depuran el aire, contribuyen a la regulación térmica, y refugian a la fauna que habita en ellos.

Por lo general, los índices urbanísticos incluyen dentro de los espacios verdes determinados espacios que, por sus características, no cumplen tal función. Así, además de las reservas, los parques públicos, las plazas, las plazoletas, el arbolado urbano, se incluyen a los canteros, los espacios residuales con “algo de verde”, y más recientemente a las terrazas verdes¹⁶, los que son considerados a los fines estadísticos, arrojando un resultado algo alejado de la realidad¹⁷. En este sentido, es importante destacar que estos últimos, si bien son incluidos, no cumplen sino parcial y acotadamente con las funciones específicas de un verdadero espacio verde, pues generalmente están desconectados entre sí, se encuentran aislados y no constituyen un sistema en términos ambientales.

Un espacio verde debe estar interconectado y funcionando en proporción con la masa edilicia que lo rodea, aportando sus funciones características al conjunto. El espacio verde debe encontrar un porcentaje de superficie en relación con las unidades habitacionales y los habitantes, desplazándose en forma armónica y equitativa, dentro del tejido urbano, conectado, vinculado y permitiendo el desplazamiento del usuario libre de los problemas de polución am-

¹⁵ BRAILOVSKY, Antonio Elio, *Historia Ecológica de la Ciudad de Buenos Aires*, cit., p. 407

¹⁶ La ley 4428 fue sancionada el 10/12/2012, con el objeto de implementar los “techos o terrazas verdes en la ciudad”.

¹⁷ Si tomamos en cuenta la función social que se asigna a los espacios verdes.

biental, visual, ruidos, otorgando un auténtico acceso al goce de las actividades de esparcimiento.

Además su acceso debe ser público, configurando un verdadero punto de encuentro saludable y de disfrute, sin restricciones irrazonables¹⁸, de modo de no regresar a épocas en que las plazas estaban hechas sólo para el césped¹⁹.

IV. La situación de la Ciudad de Buenos Aires

Como ya anunciamos, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una oferta de espacios verdes que no alcanza las recomendaciones internacionales por habitante²⁰ y se presenta con una desigual distribución territorial²¹.

Conforme surge del Plan Urbano Ambiental, “de las 863 hectáreas de espacios verdes, 205 hectáreas corresponden a los 12 parques de carácter regional, 86 hectáreas a otros parques zonales y 248 hectáreas se encuentran repartidas en 156 plazas sumadas a 203 plazoletas que ocupan otras 45 hectáreas”²².

En torno a las características de los espacios verdes, es acertado observar que, en general, carecen de una articulación como sistema, y de adecuados niveles de calidad ambiental. La ausencia de una planificación de los espacios públicos concebidos no sólo como zonas verdes o equipamientos específicos, sino como verdaderos elementos ordenadores de la vida social y de la edificación urbanas, incluidos

18 En este punto, basta recordar que el enrejado de las plazas fue muy resistido por los vecinos de algunos barrios porteños.

19 “Las plazas están hechas para el césped, no para los niños, y en los parques magníficos los guardianes atormentan a pitadas a los chicos que pisan un cantero, y los vigilantes echan haces de luz sobre las parejas que se estrechan en la penumbra”; ESCARDÓ, Florencio, *Geografía de Buenos Aires*, ya citada.

20 Diagnóstico del Plan Urbano Ambiental, anexo ley 2930. Es importante destacar que no existe normativa urbanística en la Ciudad que contemple o fije determinada proporción en la relación existente entre los metros cuadrados de espacio verde y cantidad de habitantes. Se trabaja en la materia con el marco de referencia que dan las recomendaciones de organismos internacionales.

21 Diagnóstico del Plan Urbano Ambiental, anexo ley 2930.

22 Diagnóstico del Plan Urbano Ambiental, anexo ley 2930.

centros y barrios, zonas de vivienda e industriales, infraestructuras y áreas de servicios, redonda en que las acciones e intervenciones en el espacio público se vean de un modo aislado.

Los mayores problemas vinculados al déficit de espacios verdes, rozando los límites de la carencia, se observan en los barrios de Almagro, Boedo²³, San Cristóbal y Balvanera, y en algunas zonas del centro porteño, donde la densificación que produjeron las construcciones, con edificios de departamentos entre medianeras, pone en agenda la necesidad de desarrollar políticas públicas urbanas tendientes a compensar la falta de espacios libres privados con la generación de mayores espacios verdes de uso público. En este sentido, una buena noticia para los vecinos de Balvanera, Almagro y alrededores, se produjo muy recientemente, cuando se anunció la creación de un parque de 30.000m² en terrenos ferroviarios adyacentes a la Estación de Once²⁴.

Un tema central, recurrente a la hora de analizar distintas variables en la ciudad, se centra en las diferencias existentes entre el norte y el sur, que en la cuestión relativa al acceso a los espacios verdes públicos de la ciudad, no se presenta como excepción. Por el contrario, esta variable de análisis deja en notable evidencia la desigualdad existente entre ambos sectores. Mientras que en el norte se localizan grandes parques urbanizados, la zona sur presenta áreas que muchas veces se contabilizan como “espacio verde”, pero que, en los hechos, no constituyen espacios aptos para cumplir adecuadamente tal función. El conjunto de espacios destinados a “parques”, en torno del Riachuelo -ubicados al sudoeste de la ciudad-, posee altos niveles de contaminación y costas inutilizables. Por otra parte, si bien en el norte se localiza un conjunto de grandes parques paralelos a la costa del Río de la Plata que complementan con diversas instalaciones -principalmente deportivas- que poseen gran por-

23 “Vivir en Boedo: el barrio porteño con menos espacio verde por habitante” (Clarín, 18 de octubre de 2016, http://www.clarin.com/ciudades/Vivir-Boedo-porteno-espacio-habitante_0_1670833060.html).

24 “El Parque de la Estación rodeará el tramo final del ferrocarril Sarmiento en Once, a ambos lados de las vías del tren: no sólo se crearán plazas, sino que también se reciclarán viejos galpones que están dentro de los predios abarcados y que actualmente no tienen uso, para fomentar el desarrollo de actividades culturales, recreativas y de educación”, “Suman 30.000m² de verde con un parque público en Once”, La Nación, 07/10/2016.

centaje de espacios abiertos, el acceso a estos espacios suele ser de carácter restringido. De este modo el efectivo acceso a los espacios verdes se torna algo ilusorio. Es lindo el verde que vemos al pasar, sin embargo, son muchos los casos en que no podemos acceder a su disfrute.

En el plano de las estadísticas en torno a la relación m² de espacio verde por habitante, una clara disminución se ha producido en los últimos años.

La proporción de espacios verdes por habitante, medido en metros cuadrados por habitante recomendado por la OMS, supone un objetivo de todas las grandes ciudades del mundo. Este estándar se vincula directamente al cuidado del ambiente, la promoción de la vida saludable y la efectividad en la utilización de los recursos.

Hace algunos años, en un documento publicado por el área de Planeamiento porteño ²⁵, la Administración destacaba la ampliación, en metros cuadrados, de espacios públicos. El texto afirma que “Para 2008, los espacios públicos ocupaban 6,5% del total de la superficie de la ciudad, 13.236.217,0 m²; de ellos, los espacios verdes representaban el 66,2% y ocupaban una superficie de 8.764.834,2 m². Mientras que en 2012 encontramos que los espacios públicos ocupan el 6,9% de la superficie total de la Capital, 13.927.001,1 m², de los cuales 9.246.471,5 m² corresponden a espacios verdes”. Sin embargo, en los últimos años, estas cifras han disminuido notablemente, produciéndose una pérdida de espacios verdes, que lejos de alcanzar los estándares recomendados internacionalmente, tienden a alejarse de ellos.

En el último tiempo, diversos planes de gobierno²⁶, propusieron como objetivo acercar nuestra ciudad hacia los valores que recomienda la OMS, y lograr un incremento en los m²/habitante mediante algunas medidas tendientes a la forestación, la promoción de plazas y el uso de espacios abandonados o vacíos para la creación de espacios verdes. Sin embargo, los resultados de estos programas, no habrían llegado aún a “buen puerto”.

En virtud de los datos publicados por la propia Dirección General de Estadísticas de la Ciudad, se observa que se produjo la

²⁵ ver http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/nuevos_espacios_verdes.pdf.

²⁶ Entre ellos, “Ciudad verde”, lanzado en el año 2014.

pérdida de 265.000m² de espacios verdes, tan sólo en el período comprendido entre el anuncio del Programa -Buenos Aires Verde-, y el año 2015. He aquí la muestra gráfica de lo que estamos diciendo:

Superficie de espacios verdes por habitante (ha/mil habitantes) por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006/2015 *

Comuna	Superficie/habitante (ha/mil habitantes)								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^a	2012	2013	2014
Total	0,60	0,60	0,61	0,61	...	0,63	0,62	0,59	0,59
1	2,44	2,45	2,45	2,46	...	2,35	2,33	2,30	2,29
2	0,26	0,26	0,27	0,27	...	0,28	0,29	0,38	0,38
3	0,04	0,04	0,04	0,04	...	0,04	0,04	0,04	0,04
4	0,36	0,36	0,43	0,43	...	0,39	0,38	0,37	0,37
5	0,01	0,01	0,02	0,02	...	0,02	0,02	0,02	0,02
6	0,15	0,15	0,15	0,15	...	0,14	0,15	0,15	0,15
7	0,18	0,18	0,19	0,19	...	0,18	0,18	0,18	0,18
8	2,22	2,24	2,19	2,17	...	2,29	2,31	1,49	1,47
9	0,64	0,65	0,65	0,66	...	0,68	0,68	0,68	0,68
10	0,12	0,13	0,13	0,13	...	0,13	0,13	0,13	0,13
11	0,31	0,31	0,32	0,32	...	0,31	0,32	0,32	0,32
12	0,83	0,83	0,83	0,83	...	0,80	0,81	0,81	0,81
13	0,49	0,49	0,48	0,48	...	0,65	0,55	0,50	0,55
14	0,84	0,84	0,82	0,83	...	0,97	0,98	1,14	1,21
15	0,15	0,15	0,16	0,16	...	0,13	0,13	0,13	0,13

^a Incluye la Reserva Ecológica Costanera Sur (353 ha).

Nota: Años 2006/2010 Proyección de población. DGEyC Informe de Resultados N° 257. Años 2011/2014 Proyección de población. DGEyC Informe de Resultados N° 580. Años 2010/2025 Proyección de población DGEyC Informe de Resultados N° 789 (2da. edición).

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Dirección General de Espacios Verdes. Proyección de población de Informe de Resultados N° 580 DGEyC.

* <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=27349>.

Según los datos oficiales, que podemos observar en el cuadro comparativo, los barrios que cuentan con mayor cantidad de espacios verdes son los pertenecientes a la Comuna 1 (barrios de Puerto Madero, San Nicolás, Retiro, Monserrat, San Telmo y Constitución), que a pesar de ser los más beneficiados, por su proximidad a la Reserva Ecológica Costanera Sur, con 18,61 m² de espacio verde por habitante, no han quedado exentos de sufrir la pérdida de 0,43 hectáreas por cada 1000 habitantes.

Le siguen en el podio, los barrios pertenecientes a la comuna 8 (Villa Lugano, Villa Soldati) que contabilizan unos 12,9 m² de espacio verde por habitante, pero que también han perdido algo de verde, si observamos los números del año 2012, cuando se contabilizaron 23,1 m²/hab.

La comuna 12 también registra una notable pérdida de espacios verdes, en relación a los años anteriores. En el período 2006-2009 contabilizaba unos 8,3 m²/hab., cifra que se redujo en el período de 2011-2014 a 8,1 m²/hab. y el año pasado bajó notablemente a 7,6 m²/hab.

En tanto, la Comuna 13, que incluye los barrios de Núñez, Belgrano y Colegiales, pasó de tener 5,5 m²/hab en 2014 a 4,8 m²/hab en 2015. Puede observarse, de manera notoria, la gran pérdida de hectáreas en parques, que en 2014 alcanzaba los 80,2 ha y en el año 2015 bajó a 53,7 ha.²⁷

Es notoria la escasez de espacios verdes en las comunas 3 (Balvanera y San Cristóbal) y 5 (Almagro y Boedo), que alcanza apenas unos 4m²/ hab y 2m²/habitante, respectivamente.

Como conclusión, de la simple observación de los datos estadísticos, la proporción de espacios verdes por habitante en la Ciudad de Buenos Aires pasó de los 6 m² en el año 2006²⁸ a unos 5,9 m² en el año 2014, marca que se repite en el año 2015. Es necesario reflexionar que, por poco que parezca el descenso, la ciudad se encuentra

²⁷ Según la explicación oficial, esta baja se debe a la reducción de superficie por las obras de construcción del nodo de Cantilo-Lugones que conecta la Provincia de Buenos Aires con la Ciudad, y por la cesión de una fracción de terrenos a la Policía Federal Argentina, en La Nación "Menos verde: la ciudad perdió 26 hectáreas de parques en un año", del 19/06/2016.

²⁸ El dato correspondiente al año 2006 se encuentra cuestionado en virtud del tipo de espacios contabilizados para llegar a esa cifra.

estancada en un nivel muy bajo respecto de lo recomendado por los organismos internacionales y cuenta con un mandato constitucional de “incrementar” los espacios verdes. Por otra parte, se ha criticado el método de medición, diciendo que “la misma Ciudad sabe que es baja y lo disimula midiendo en hectáreas cada 1000 habitantes, y así parece un número mayor”²⁹.

Si se analiza lo que sucede cuando nos inmiscuimos en la superficie destinada a cada habitante desde la óptica de los distintos tipos de espacios verdes³⁰, se observa que “entre 2007 y 2014 se perdieron 44,5 hectáreas de parques, 36 ha de canteros y 10 ha de plazoletas, mientras que otros tipos de espacios verdes ganaron superficie en la ciudad: 66 ha nuevas de plazas y 8,5 ha de jardines”(…) y “si observamos la historia, desde 1995 hasta 2014, se aprecia que hay dos momentos de gran crecimiento de los parques en cuanto al número de hectáreas: entre 1995 y 1996 y entre 2001 y 2005. Luego se ve también un pequeño aumento entre 2010 y 2011, y a partir de ese año se produjo un descenso brusco”³¹.

Esta tendencia parece acentuarse, en tanto existe una política de enajenación de tierras públicas para fines que contradicen el mandato constitucional de ampliar espacios verdes. Así, puede mencionarse el caso de los terrenos del Tiro Federal Argentino, el proyecto de rezonificación y otorgamiento de veinte (20) hectáreas del Parque de la Ciudad en el barrio de Villa Soldati para diversos emprendimientos -entre ellos la creación de una Villa Olímpica-, la venta de seis (6) hectáreas -pertenecientes al Estado Nacional-, para la construcción de departamentos, etc.³².

29 Matías PANDOLFI, doctor en Biología, investigador del Conicet y docente en la UBA, en nota Diario La Nación “Menos verde: la ciudad perdió 26 hectáreas de parques en un año”, del 19/06/2016.

30 Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Dirección General de Espacios Verdes.

31 Matías PANDOLFI, doctor en Biología, investigador del Conicet y docente en la UBA, en nota citada.

32 “¿Una ciudad sin espacios verdes?”, La Nación, 03/10/2016.

Superficie de espacios verdes por tipo de espacio verde y superficie por habitante según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2015

Comuna	Tipo de espacio verde(ha)							Superficie/ habitante (ha/mil ha- bitantes)
	Total (ha)	Par- que	Plaza	Pla- zole- ta	Can- tero	Jar- dín ¹	Otro ²	
Total	1.807,8	998,8	369,1	78,3	115,9	222,8	23,0	0,59
1	465,6	381,1 ^a	45,2	14,0	24,4	0,0	0,8	1,86
2	71,5	25,0	36,7	6,8	0,1	0,5	2,4	0,48
3	7,8	0,0	6,8	0,5	0,0	0,2	0,3	0,04
4	93,2	41,9	18,7	8,6	15,9	7,0	1,2	0,39
5	3,3	0,0	3,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,02
6	27,5	18,2	7,7	0,9	0,7	0,0	0,0	0,15
7	39,3	17,7	13,8	2,2	4,2	0,1	1,4	0,16
8	291,1	189,5	9,8	3,7	43,5	39,1	5,5	1,29
9	113,6	35,5	16,0	4,9	12,7	41,9	2,7	0,67
10	21,7	0,0	15,2	4,7	1,4	0,5	0,0	0,13
11	62,5	0,0	10,0	1,3	1,6	48,0	1,4	0,33
12	161,2	78,8	23,2	7,4	5,8	46,0	0,0	0,76
13	113,2	53,7 ^b	26,6	5,7	1,4	25,5	0,4	0,48
14	310,3	142,6	130,9	15,8	2,7	11,8	6,5	1,37
15	26,0	14,7	5,6	1,4	1,7	2,2	0,4	0,14

¹ Incluye los jardines ubicados en la Av. General Paz (193,3 ha) que pertenecen a las comunas 8, 9, 11, 12 y 13.

² Incluye patios, patios recreativos, polideportivos y otros espacios diversos mantenidos por la Dirección General de Espacios Verdes.

^a Incluye la Reserva Ecológica Costanera Sur (353 ha).

^b Reducción de superficie (ha) por obras de construcción del nodo que conecta a Provincia de Buenos Aires y cesión de fracción a PFA.

Nota: Proyección de la población por sexo y grupo de edad según comuna. Años 2010/2025 (2da. edición). Informe de Resultados N° 789 DGEyC.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Dirección General de Espacios Verdes.

V. Régimen jurídico aplicable

Al comenzar a reseñar -de lo general a lo particular- el marco jurídico aplicable, conviene detenernos en un recordatorio previo relacionado con la jerarquía de las normas involucradas en la materia. Más allá de la obvia supremacía constitucional, es importante tener presente que existen otras normas de rango legal que poseen en materia ambiental una *jerarquía superior* al resto de las leyes.

En efecto, por un lado la Ley General del Ambiente (25.675), en tanto ley de presupuestos mínimos en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional, establece estándares mínimos de protección, obligatorios y plenamente operativos en todas las jurisdicciones del país, que no pueden ser válidamente desconocidos por las autoridades locales, ya sea a través de leyes, reglamentos o decisiones del Poder administrador.

En otro orden, por expresa disposición constitucional ³³, el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad (ley 2930, en adelante PUA) constituye “la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”. Al respecto, se ha afirmado que corresponde a la Administración interpretar la normativa urbanística a fin de ponerla en armonía con el PUA, y a los jueces “evitar su aplicación” en cuanto sus contenidos se opongan a los del PUA ³⁴. El propio PUA prevé asimismo que “el Poder Ejecutivo adoptará todas las medidas administrativas necesarias a efectos de ajustar la normativa urbanística y ambiental, así como las obras públicas”.

a. Normas constitucionales

En primer lugar cabe mencionar que, dentro de la enumeración taxativa del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional -aquellos Tratados internacionales con jerarquía normativa equiparada a las normas presentes en la Constitución- se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; que en su artículo 12 recepta “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” y, establece que “en-

³³ Artículo 29 de la Constitución de la Ciudad.

³⁴ Voto del Dr. Luis F. Lozano en los autos “Tudanca, Josefa Elisa Beatriz”, resueltos el 1º de diciembre de 2008 por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

tre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: (...) *el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente*".

La cuestión relativa a la protección del ambiente, y en particular, el derecho a un ambiente sano, ha sido incorporada tanto en la Constitución Nacional como en la de la Ciudad de Buenos Aires (arts. 41 y 27 y ss., respectivamente).

A nivel federal, la protección del derecho a un ambiente sano es una obligación de las autoridades de todas las jurisdicciones, que deben proveer a "la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales"³⁵. Va de suyo que todas las leyes de "presupuestos mínimos" dictadas por el Congreso Nacional en el marco de las facultades que le acuerda el artículo 41 CN resultan de aplicación directa y obligatoria en la Ciudad.

Por su parte, la Constitución porteña declara al *ambiente* como "patrimonio común", y establece que "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" (art. 26). A tal fin, en el marco de las políticas de gestión y planeamiento del ambiente, la Ciudad instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve, entre otros objetivos, "la preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio", "la protección 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", así como también "la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público o privado" (art. 27).

Dentro de esta serie de artículos que la Constitución porteña dedica a la cuestión ambiental, se destaca la elaboración de un Plan Urbano Ambiental (PUA), que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y de obras públicas (art. 29); y la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental sumado a la discusión en audiencia pública, de aquellos empen-

35 Art. 41 de la CN.

dimientos de carácter público o privado, susceptibles de relevante efecto, (art. 30).

No se agota allí la protección a este derecho colectivo, sino que constituye una preocupación que se refleja a lo largo de todo el texto constitucional local. Así, el artículo 14 que regula la acción de amparo en la Ciudad, otorga una amplísima legitimación activa (“*a cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza [...] en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente*”). El artículo 20 vincula de manera directa el *derecho a la salud integral* con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y *ambiente*.

Se prevé asimismo que al legislar sobre asuntos relativos a la materia ambiental -y sus modificaciones- debe acudirse al procedimiento de “doble lectura”³⁶, lo que incluye la realización de una audiencia pública entre la aprobación inicial y la definitiva. Esto resulta conteste con la caracterización de las instituciones de la Ciudad como una “democracia participativa” y se inscribe entonces en el marco de la vigencia de los derechos políticos y la participación, como un modo de dar a conocer la opinión de los ciudadanos en temas de su interés y que pueden afectar sus derechos individuales y colectivos³⁷.

Finalmente, en el artículo 104, que establece las atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno, puede leerse que a éste corresponde crear “*un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental, encargado de formular el Plan Urbano Ambiental*”, a la vez que debe formular “*planes, programas y proyectos y los ejecuta conforme a los lineamientos del Plan Urbano Ambiental*”.

b. Principios obligatorios en la Ley General del Ambiente (LGA)

La ley 25.675, de presupuestos mínimos en materia ambiental, fue dictada en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacio-

³⁶ Arts. 89 y 90, CCABA.

³⁷ FERREYRA, Raúl Gustavo, *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma, 1997, pág. 109.

nal. La norma establece que la política ambiental tiene como primer objetivo “asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas”. Recordemos que dicha norma establece “los presupuestos mínimos³⁸ para el logro de una gestión sustentable y adecuada” (art. 1°) y que sus disposiciones, que rigen en todo el territorio de la Nación, “son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá vigencia en cuanto no se oponga a [sus] principios y disposiciones” (art. 3°).

De sus valiosos -y obligatorios- preceptos, nos interesa en esta ocasión destacar:

i. El principio de precaución. Este principio produce -en palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- “una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones [esto es, si se produce determinada intervención en el medio existente] sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios”³⁹.

38 “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable” (artículo 6°, ley 25.675).

39 *Fallos*, 332:663, autos “Salas, Dino y otros c/Provincia de Salta y Estado Nacional”, del 26 de marzo de 2009. Este principio encuentra un cauce procedimental de resguardo en el mecanismo de evaluación de impacto ambiental, previsto en la Constitución porteña en su artículo 30 y reglamentado mediante la ley 123 y modificatorias. Ver al respecto DANIELE, Nélica Mabel, *Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Jusbairens, 2015.

ii. Información ambiental. Más allá del básico principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno, la materia ambiental exige de modo agravado la transparencia y posibilidad de un amplio y facilitado acceso a la información. No sólo deben publicarse los actos estatales y suministrarse la información que se solicite, pesa sobre las autoridades competentes la obligación de generar y poner a disposición de la comunidad bases públicas y actualizadas que den cuenta de modo completo, oportuno y veraz del estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas ⁴⁰.

Puntualmente se define como “información ambiental” ⁴¹ a toda aquella que en cualquier forma de expresión o soporte se relacione con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. Y, en particular, la relativa “al estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente”.

iii. Participación ciudadana. Tal como lo prescribe la ley, toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general. Así, las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente ⁴². Esta variable procedimental se encuentra presente en materia ambiental a lo largo y a lo ancho de todo el plexo normativo aplicable. Así, se encuentra presente no sólo en la Constitución porteña ⁴³, sino también en el Plan Urbano Ambiental, la ley 123, etc. ⁴⁴.

⁴⁰ Artículos 16 a 18 de la ley 25.675.

⁴¹ Artículo 2º, ley 25.831 de presupuestos mínimos en materia de Acceso a la Información Ambiental.

⁴² Artículos 19 y 20, ley 25.675.

⁴³ Artículos 1º, 29, 30, 89 y 90, etc.

⁴⁴ Sobre el tema, ampliar en FALCÓN, Juan Pablo, “Ambiente urbano y participación ciudadana”, que integra esta obra.

c. Principios obligatorios en el Plan Urbano Ambiental (PUA)

En cumplimiento del mandato dispuesto por el art. 29 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la ley 2930 aprobó el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene como objeto la identificación e implementación de estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de la Ciudad de Buenos Aires.

En relación a los espacios públicos, su art. 9 prevé que “[e]l PUA tiene como objetivo el incremento, recuperación y mejoramiento del espacio público y de la circulación de los parques, plazas y paseos y de las áreas de calidad patrimonial, a fin de dar lugar a funciones vitales como las de relax, confort y socialización, asegurando a todos los habitantes el derecho a su uso, y de otorgar identidad a las distintas zonas de la ciudad. A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos:(...) b. El mejoramiento funcional y ambiental de los parques, plazas y paseos existentes y ampliación de la oferta a escala urbana a través de las siguientes acciones: (...) 2.Promover la parquización, forestación, iluminación y equipamiento de los parques (...)”.

Asimismo, la norma estipula la incorporación de nuevos parques urbanos y busca estimular la habilitación de terrenos privados, baldíos o en desuso, como áreas de recreación pública, entre otros. De ello se desprende que los espacios públicos -en general- y los espacios verdes -en particular- gozan de protección constitucional y de rango legal e imponen un límite al desarrollo de las actividades industriales y/o comerciales, por lo que, quienes pretendan explotárlas, deberán adecuarse a la normativa ambiental vigente.

El Plan Urbano Ambiental -ley 2930-, constituye la ley marco ambiental y urbanística de la Ciudad de Buenos Aires. Allí se establecen las pautas que detallan el modo en que debe cumplirse el mandato constitucional de **“incrementar” los espacios verdes**, creando nuevos parques, plazas y plazoletas (artículo 9, incisos a.3 y a.4). A tal fin se deberá:

i. Destinar las tierras fiscales que sean desafectadas de usos anteriores. Reconvertir predios públicos, comprar, expropiar, canjear o celebrar convenios de uso de predios privados (artículo 9, incisos a.3. y a.4.);

ii. Destinar espacios ribereños. Para ello se deberá garantizar la accesibilidad y posibilidad de uso recreativo de las riberas, a

través de -entre otras- estas acciones: **a)** destinar a uso público los predios de dominio estatal que se desafecten en las riberas; **b)** recuperar el camino de sirga ⁴⁵; **c)** condicionar el desarrollo de los predios privados costeros a la cesión de espacios significativos que aseguren la continuidad espacial del espacio público y la multiplicidad de sus usos (artículo 9, inciso c).

iii. Promover el uso público y la integración al entorno de los espacios libres. Ya sea de aquellos disponibles en predios y edificios pertenecientes del GCBA, como en otros organismos públicos -celebración de acuerdos mediante-, o incluso terrenos privados baldíos o en desuso (artículo 9, incisos b.5 y b.6)

iv. Crear nuevos “corredores verdes”. Preservar y ampliar el “Corredor Verde Norte” y conformar los corredores verdes “Oeste” y “Sur”, articulando para ello los espacios públicos ya existentes con los nuevos que se creen utilizando terrenos que se liberen de la actividad ferroviaria (artículo 9, inciso d).

v. Preservación y manejo de los espacios públicos. Se establece la obligación de “resguardar su superficie absorbente”, “promover el uso de materiales, tratamiento de suelos y vegetación que aumenten la absorción de las aguas de lluvia” y desarrollar un trabajo de concientización de la población acerca de la importancia del cuidado y respeto de los espacios públicos (9.b.5, 9.f.1 y 9.f.9).

⁴⁵ Sobre este tema, cabe mencionar que en el marco de una acción de amparo se constató la imposibilidad de los habitantes de la Ciudad de acceder y transitar libremente por la costa ribereña (del predio de dominio público delimitado por el Río de la Plata, el canal de desagüe del Arroyo Ugarteche, la Av. Costanera Rafael Obligado y la Av. Pte. Ramón Castillo, denominado “Costa Salguero”) y se afirmó que ello vulnera los derechos reconocidos legal y constitucionalmente, en particular la manda del art. 27 de la CCABA que impone al GCBA la obligación de proteger e incrementar los espacios públicos de acceso libre y gratuito y la norma del viejo Código Civil que impone la obligación a los propietarios limítrofes con ríos o canales dejar una calle o camino público hasta la orilla del río. En ese orden, se dictó una medida cautelar por la que se ordenó al CGBA y a la empresa codemandada -Telematrix- que garanticen el libre acceso y circulación en la totalidad del camino público de 35 metros, conocido como “camino de sirga”, y que se proceda a la realización de las obras de remoción del vallado que rodeaba al predio, estableciendo un camino de libre acceso, de quince (15) metros con salida a la calle por ambos lados y continuo a lo largo de todo el predio (Juzgado CAyT N°2, en autos “Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/amparo”, Expte EXP 34874). La sentencia fue confirmada por la Sala 2 de la Cámara de Apelaciones (resolución 22/01/2010).

d. Código de Planeamiento Urbano

El CPU contiene aquellas disposiciones que alcanzan y rigen todos los asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, de edificios, estructuras e instalaciones, la apertura y ensanche de vías públicas, la subdivisión y englobamiento de parcelas, los volúmenes edificables, el tejido urbano, preservación de los ámbitos históricos, arquitectónicos y paisajísticos y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad.

Para cumplimentar el propósito de delimitar el territorio, el CPU divide a la Ciudad de Buenos Aires en distintos tipos de Distritos o Zonificaciones, en los cuales se define el carácter y se regula la subdivisión de la Tierra, el tejido Urbano y los usos del suelo. Aquellas relacionadas con los espacios verdes son:

i. Distritos Urbanización Parque (UP). Corresponden a aquellas zonas destinadas a espacios verdes o parquizados de uso público. En ellos sólo pueden autorizarse obras de exclusiva utilidad pública que complementen y no alteren su carácter ⁴⁶.

ii. Distritos Área Reserva Ecológica (ARE). Corresponden a zonas que dan lugar a la conformación de ambientes naturales donde las distintas especies de flora y fauna autóctonas puedan mantenerse a perpetuidad o aumentar su diversidad. Se permiten en el área de acceso sólo usos relativos a la función del predio ⁴⁷ y se explicita que “el paisaje del distrito es derecho legítimo de los vecinos de la ciudad. Ninguna edificación podrá contrariar la armonía del paisaje, cualquiera sea la expresión arquitectónica que se adopte” ⁴⁸. La ciudad cuenta actualmente con *dos áreas de reservas y una en proyección* ⁴⁹, la gran *Reserva Ecológica Costanera Sur* con sus 360 hectáreas, y las dos nuevas “reservas” desafectadas del distrito de Equipamiento, por ley, a fines de 2012 ⁵⁰. Por un lado, la *Reserva Costanera Norte*, de 18

⁴⁶ Art. 5.4.10, CPU (ley 449, CPU).

⁴⁷ Art. 5.4.11, apartado 4, incisos “a” y “b” (ley 449, CPU).

⁴⁸ Art. 5.4.11, apartado 6 (ley 449, CPU).

⁴⁹ Se prevé la afectación a Área de Reserva Ecológica de la Urbanización Parque Lugano.

⁵⁰ Leyes 4466, 4467 y 4400 de 2012.

hectáreas, con más de cuatrocientas (400) especies de plantas y animales, situada en el polígono delimitado por el muro de contención de Ciudad Universitaria, la calle de acceso a la desembocadura del arroyo Vega, el Parque de la Memoria, y la desembocadura del Arroyo White y la sede Náutica del Club Universitario de Buenos Aires; y, por el otro, la “*Urbanización Parque Lugano*”, proyectada para ser afectada a área de reserva, de acceso libre y gratuito, en la zona del Lago Lugano del Parque “Julio A. Roca” delimitada entre las Avenidas Escalada, 27 de Febrero, margen sur del Arroyo Cildáñez y los caminos internos, en el barrio porteño de Villa Soldati.

iii. Reserva de espacios verdes en nuevas urbanizaciones.

Se prevé que todo parcelamiento que exija la apertura de vía pública o propuesta de urbanización referida a una superficie superior a 1,5 Ha, *obliga* a la cesión gratuita a la Ciudad de una superficie no menor del 25% ni mayor del 50% del total del área de la parcela, afectada para uso y utilidad pública. En todos los casos deberá destinarse *no menos de una tercera parte de la superficie cedida* a espacios verdes de uso público y acceso irrestricto. Cuando se trate de tierras propiedad del Estado Nacional sujetas a privatización o desafectadas del dominio o de un servicio público, *se destinará como mínimo el 65% de la superficie total para uso y utilidad pública* transfiriéndose su dominio a la Ciudad. Dicha superficie deberá afectarse especial y preferentemente a la generación de nuevos espacios verdes parqueizados ⁵¹.

iv. Otros espacios genéricamente destinados a nuevos espacios verdes. Los sobrantes de parcelas adquiridas por el Gobierno para abrir las trazas de las autopistas deben ser englobados y las nuevas parcelas resultantes quedan sujetas a zonificación UP y deben ser desarrolladas mediante urbanización paisajística como espacios verdes, incluyendo en ellos instalaciones deportivas y recreativas al aire libre para uso vecinal ⁵².

e. La Convención de Ramsar

Un instrumento de suma importancia en el tema que nos ocupa

⁵¹ Artículo 3.1.2., CPU. Quedan exceptuados de esta norma los parcelamientos correspondientes al distrito U31, destinados a la urbanización de villas de emergencia.

⁵² Artículo 8.2.1.9, CPU.

es la “Convención de Ramsar”⁵³ sobre los humedales. Es un Tratado intergubernamental que ofrece un marco de referencia para la acción nacional y la cooperación internacional en miras de garantizar la conservación y el uso racional del humedal. Estipula que “la selección de los humedales que se incluyan en la Lista deberá basarse en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos”. Con el paso de los años, la Conferencia de los Estados Parte, ha adoptado criterios más precisos para interpretar el texto de la Convención, entre los que se destaca la confección de una Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar y un Sistema de Clasificación de tipos de humedales.

En el listado mencionado, se encuentra, entre otras que forman parte del AMBA⁵⁴, la Reserva Ecológica Costanera Sur, declarada como humedal de importancia internacional el 22 de marzo de 2005. Por este motivo es que, en cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, su plan de manejo debe adecuarse a lo establecido en la Resolución VIII, relativa a los nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales de la Convención (p. 14 inc. 10 y 11).

f. Ordenanza 46.229

Este instrumento, establece que a partir de su promulgación “no se podrá otorgar concesión, cesión, transferencia de dominio, tenencia precaria, permiso de uso ni cambio de destino de todo espacio destinado a parque, plazas, plazoletas y de todo otro espacio verde de uso público, se encuentre parquizado, jardinizado o no, perteneciente al dominio público municipal”. Asimismo, entre las excepciones sobre “uso permitido” establecidas en el art. 2 (modificado por la ordenanza 46.660), cobraba importancia el inc. g referido a los permisos de uso de espacio público destinados a las calesitas. En este inciso, se disponía que se limitarían “a senderos y partes pavimentadas, excluyéndose todo espacio verde propiamente dicho”. Sin embargo, este artículo fue derogado por la ley 5418 (art. 3) que establece el marco regulatorio de calesitas y carruseles de la Ciudad. No

⁵³ Convención de Ramsar (Irán, 1971).

⁵⁴ Reserva Natural Otamendi, 22/03/08 Buenos Aires 3,000 ha y Bahía de Samborombón, 24/01/97 Buenos Aires 243,965 ha.

obstante, lo que interesa destacar *es la prohibición expresa del cambio de destino de aquellos espacios verdes de uso público.*

g. Ley 1227 de Protección de Patrimonio Cultural de la Ciudad

Destinada a regular el régimen de protección del Patrimonio Cultural de la Ciudad, que define en su art. 2 como “el conjunto de bienes muebles e inmuebles, ubicados en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, que en sus aspectos tangibles e intangibles, materiales y simbólicos, y que por su significación intrínseca y/o convencionalmente atribuida, definen la identidad y la memoria colectiva de sus habitantes”. Entre los conjuntos de bienes que describe, se mencionan a los “Jardines Históricos, productos de la ordenación humana de elementos naturales, caracterizados por sus valores estéticos, paisajísticos y botánicos, que ilustren la evolución y el asentamiento humano en el curso de la historia” (art. 4 inc. d), y a “los Espacios Públicos: constituidos por plazas, plazoletas, boulevares, costaneras, calles u otro, cuyo valor radica en función del grado de calidad ambiental, homogeneidad tipológica espacial, así como de la presencia en cantidad y calidad de edificios de valor histórico y de las condiciones espaciales y funcionales ofrecidas para el uso social pleno” (art. 4 inc. e).

En este sentido, la autoridad de aplicación de esta ley debe intervenir en casos en los que se afecte u opere sobre un espacio verde declarado como “bien cultural”. Tales son los casos suscitados en torno al Parque Tres de Febrero⁵⁵ y el denominado Corralón de Floresta⁵⁶. El primero de ellos, es un parque que históricamente ha visto reducida su extensión por diversos emprendimientos públicos y privados, no compatibles con el uso del suelo destinado a UP⁵⁷. En un

⁵⁵ El Parque Tres de Febrero, popularmente conocido como “los Bosques de Palermo”, es un conjunto de parques que se destaca por sus arboledas, lagos y rosedal, de una extensión cercana a las 40 ha.

⁵⁶ Es un predio ubicado en la avenida Gaona 4660, donde se instaló a principios del siglo XX el ex Corralón Municipal, con el objetivo de guardar allí los carros de los barrenderos y los vehículos recolectores de basura.

⁵⁷ “En el parque 3 de Febrero, cuya superficie verde equivale al 25 por ciento del total de la Ciudad, el proceso de ampliación y embellecimiento iba

reciente fallo ⁵⁸ se declaró la inconstitucionalidad de un decreto que había modificado en forma sustancial y radical el parágrafo 5.4.12.2 “Distrito APH 2 - Parque Tres de Febrero” del CPU, sin cumplir con los requisitos constitucionales establecidos para cualquier modificación de tal ordenamiento jurídico. En el caso del “Corralón de Floresta” ⁵⁹, se trata de un predio zonificado como UP y sitio histórico ⁶⁰ por lo que la autoridad de aplicación de la ley 1277 no puede estar ausente de cualquier intervención sustancial sobre el lugar.

VI. Casos y conflictos. La praxis más allá de las normas

Pese al robusto marco normativo que preserva los espacios verdes existentes y obliga a su ampliación, son numerosos los conflictos que se han presentado al respecto en los últimos años. Vecinos y organizaciones de la sociedad civil han acudido en diversas ocasiones a los estrados judiciales en procura de amparo del derecho colectivo a un ambiente sano, cuestionando al Gobierno de la Ciudad, ya sea por algunas de sus iniciativas o por sus omisiones. A continuación

acompañado por otro paralelo: la cesión de tierras a particulares, cuando no su apropiación directa. Ya a mediados del siglo XX comienza un lento e inexorable deterioro que, con la honrosa excepción del Rosedal, continúa en estos días. En la actualidad, de las casi 700 hectáreas que llegó a ocupar en la década de 1920, sólo quedan unas 130 de acceso irrestricto y otras 280 son de acceso restringido o fueron entregadas en propiedad a particulares. Para frenar este despojo, en 1990 surge la Asociación Amigos del Lago de Palermo, y de la mano de la opinión pública y mediante la actuación de la Justicia se logra anular la pérdida de la mitad de su superficie y efectivizar la recuperación de más de 10 hectáreas de tierras públicas ocupadas irregularmente”, “Recuperar el Parque 3 de Febrero”, La Nación, 11/03/2011. <http://www.lanacion.com.ar/1356426-recuperar-el-parque-3-de-febrero>

58 Juzgado CAyT N°9 en autos “Amigos del Lago Palermo c/GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA)”, expte. 46554/0, resolución del 16/06/2016.

59 “Cáceres, Mariano y otros c/GCBA s/amparo”, resolución precautelar, en turno, Juzgado CAyT N°13 del 12/07/2016. En la acción planteada, se cuestiona el proyecto impulsado para la “**adecuación ambiental**”, ya que **se produciría el cierre del predio** para la realización de obras, **suspendiéndose de ese modo las actividades** que se llevan a cabo, desde hace una década, en el inmueble reconvertido por los vecinos en **un espacio cultural**.

60 Leyes 4261 y 4299.

efectuaremos una sistematización ejemplificativa (no exhaustiva) de casos representativos para ilustrar acerca del tipo de problemática que -en los hechos- se presenta en la materia. Por su parte, cabe recordar que los jueces deberán poner especial atención a litigios de esta índole, ya que, tal como sostuvo la mayoría de los miembros de la CSJN: *“La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales”*⁶¹.

a. Eliminación total de espacios verdes

Se trata de situaciones en las que la realización de alguna otra obra de infraestructura pública implica la eliminación lisa y llana de un espacio verde ya existente o destinado legalmente a serlo.

i. Supresión de distritos catalogados como UP. Plazoleta “Voluntarios, héroes de la Reconquista”, en Chacarita. Un caso paradigmático está dado por lo sucedido con la plazoleta ubicada sobre la Avenida Corrientes, entre Federico Lacroze y Olleros. Legalmente catalogada como Urbanización Parque (UP), estaba irregularmente ocupada desde hacía años por un complejo de locales explotado por un particular. El Gobierno de la Ciudad tras lograr su desalojo la puso en valor en 2011, la convirtió efectivamente en una plazoleta (en la que se crearon canteros y se plantaron diversos árboles) y la bautizó (por ley 4561 en 2013). Sin embargo, a comienzos de 2014 se puso en marcha la obra “Centro de Transbordo Chacarita” que implicaba su supresión lisa y llana y conversión en acera y dársenas para transporte colectivo de pasajeros. Todo ello sin que mediara modificación legislativa alguna. Las obras fueron cautelarmente suspendidas por orden judicial⁶² y el Gobierno de la Ciudad, tras intentar sin éxito la vía de la apelación, impulsó y

61 CSJN, sentencia del 20 de junio de 2006 en “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, considerando N° 18.

62 Juzgado CAyT N°7, autos “Cúneo, Ricardo Luis y otros contra GCBA sobre amparo”, Expte. A1723-2014/0, 30 de abril de 2014.

logró ante el Poder Legislativo ⁶³ el cambio de zonificación necesario para aprobar la apertura de una vía pública en lo que fue un espacio verde de uso público.

ii. Supresión de espacios verdes no catalogados como UP. La construcción del denominado “Metrobús” en la Avenida 9 de Julio implicó la supresión de diez (10) extensas plazoletas parqueizadas, lo que motivó que se ordenara cautelarmente al Gobierno de la Ciudad “que se abstenga de reducir la superficie de espacios verdes parqueizados con motivo de la ejecución de la obra en cuestión” ⁶⁴. A diferencia del caso anterior, las plazoletas suprimidas -pese a contar con denominación, en general nombres de provincias argentinas- no se encontraban legalmente zonificadas como Urbanización Parque (UP). En los fundamentos de la resolución judicial se valoraron las normas constitucionales y del Plan Urbano Ambiental que “consagran en la Ciudad de Buenos Aires un verdadero principio de *no regresividad* en materia de superficies verdes parqueizadas, fundamentalmente en sus áreas más intensamente ocupadas” y las conclusiones del estudio técnico de impacto ambiental -elaborado en los términos de la ley 123 a instancias del propio GCBA- que preveían un “impacto negativo permanente” consistente en la “reducción de las áreas verdes parqueizadas existentes” sin que el proyecto previese medidas tendientes a su remediación.

iii. Suspensión preventiva de obras en parcela con proyecto de zonificación UP en trámite legislativo. Un grupo de vecinos impugnó judicialmente la decisión del Gobierno de la Ciudad de otorgar una habilitación precaria a la instalación de un mercado de abasto de productos alimenticios en una parcela del barrio de Colegiales impulsada por la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires. Adujeron que se encontraba en pleno trámite legislativo -con aprobación en primera lectura- un proyecto de rezonificación del predio

63 Ley 5508, aprobada el 31 de marzo de 2016.

64 Juzgado CAyT N°14, autos “Di Filippo, Facundo y otro c/GCBA s/amparo”, Expte. A 254-2013/0, resueltos el 5 de marzo de 2013 (La Ley 2013-B, 257; La Ley online AR/JUR/807/2013; www.juzgado13.com.ar). Esta resolución fue finalmente revocada por la Sala 3 de la Cámara de Apelaciones CAyT el 10 de mayo de 2013, basándose fundamentalmente en los dichos del GCBA -generados a propósito de lo dispuesto en la primera medida cautelar- respecto a que no se reducirían espacios verdes parqueizados.

como UP, por lo que solicitaron que se ordenara cautelarmente al GCBA que se abstuviese de otorgar el certificado de aptitud ambiental y la habilitación definitiva del emprendimiento, hasta que la Legislatura se expidiese en forma definitiva. La magistrada actuante se expidió en el sentido requerido ⁶⁵ tras valorar los antecedentes del caso a la luz de las normas constitucionales y del Plan Urbano Ambiental ⁶⁶.

b. Reducción de espacios verdes

En numerosas ocasiones iniciativas de obras o emprendimientos implican la reducción de parte de la superficie verde disponible en áreas parquizadas preexistentes, situación que se agrava “por goteo” con el tiempo, sobre todo en grandes parques como el Tres de Febrero o Chacabuco, que han visto reducida en una importante proporción su área verde original por la sucesión de instalaciones de diverso tipo en su territorio.

i. Obras de “utilidad pública” en distritos UP.

Un caso ejemplar (comisaría en “Parque Presidente Sarmiento”). La disposición del CPU que faculta al Gobierno de la Ciudad a “*autorizar [en distritos UP] obras de exclusiva utilidad pública que complementen y no alteren el carácter de los mismos*” suele ser interpretada con prescindencia del condicionamiento contenido en su segunda parte. Un ejemplo de ello, estuvo dado por la resolución del Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad por la que -a comienzos del año 2010- se aprobaron los pliegos de bases y condiciones para la obra civil e instalaciones completas del edificio de la Comisaría Comunal de la Policía Metropolitana en el predio del Parque Sarmiento y se autorizó a realizar el correspondiente

⁶⁵ Juzgado de FERIA N°2, autos “Graich, Alfredo Mario Omar y otros c/GCBA s/amparo”, Expte. A57311-2014, resueltos el 6 de enero de 2015. Ver en www.ijudicial.gob.ar

⁶⁶ Con anterioridad al dictado de la referida medida cautelar y a la presentación y aprobación inicial del proyecto legislativo de rezonificación, otro grupo de vecinos había impugnado la misma obra con otros argumentos (planteaban la zonificación U20, donde se ubica la parcela no permitía este tipo de establecimiento). En tal expediente la medida cautelar solicitada fue rechazada (autos “Albirzu, Mónica Fabiana y otros c/GCBA s/amparo”, Expte. A11084-2014, Juzgado CAyT N°6).

llamado a licitación pública ⁶⁷. Tal decisión fue impugnada judicialmente, cautelarmente suspendida ⁶⁸ y posteriormente modificada -en cuanto al lugar de emplazamiento de la Comisaría- por el propio Gobierno de la Ciudad.

Las particularidades del caso, obligan a situarse en el análisis del contexto fáctico-jurídico y en la destacable hermenéutica de las normas involucradas efectuadas en la resolución cautelar. Sobre el punto, cabe recordar que una de las “normas especiales” del CPU, destinada a cuarteles de bomberos y comisarías policiales, prevé que “toda nueva construcción destinada a Comisaría, Destacamento Policial o de Bomberos podrá localizarse en cualquier zona” y ajustarse a las normas particularizadas que allí se detallan ⁶⁹.

Es interesante rescatar algunas de las apreciaciones puntuales volcadas por la magistrada actuante en el caso pues -si bien corresponden al acotado y provisorio marco de una medida cautelar-, se orientan en la dirección de una razonable interpretación de las normas en juego de modo armónico con los principios y preceptos superiores que rigen la materia.

Así, respecto del régimen general de los distritos UP, expresó que “si bien [...] admiten ciertas obras de utilidad pública, ello es así en tanto complementen y no alteren el carácter de tales predios. En principio, las instalaciones admisibles pueden ser muchas, pero la limitación contenida en la norma hace presumir que la excepción refiere a juegos infantiles, áreas de picnic, equipamientos deportivos y sanitarios, es decir, equipamiento básico de uso social o mobiliario urbano que facilite la estadía a los usuarios y les proporcionen comodidad”.

En cuanto a la “norma especial” de la sección 5.5.1.2.1, refirió que “acuerda una discrecionalidad particularmente amplia de la autoridad administrativa a la hora de implantar un cuartel de bomberos o un destacamento policial. Sin embargo, tal discrecionalidad, por muy amplia que pueda ser, está sujeta a importantes límites.

67 Resolución 31-MJYSGC-10 (BOCBA del 26 de enero de 2010).

68 Juzgado CAyT N°15, autos “Sánchez Andía, Rocío c/GCBA s/amparo”, Expte. EXP. 36512/0, resueltos el 18 de febrero de 2010.

69 5.5.1.2.1. (Ordenanza 34.438, publicada en el B.M. el 13 de septiembre de 1978).

En primer lugar los impuestos por la propia legislación, y luego, los vinculados a principios generales tales como la racionalidad del proyecto, en virtud del cual es dable exigir a las autoridades que justifiquen si han analizado opciones relevantes en cuanto al emplazamiento de la obra licitada, así como otros factores que sustenten el proyecto. La amplitud de la discrecionalidad otorgada y la incidencia sobre derechos e intereses de las personas torna exigible una mayor carga a la hora de motivar el acto. Es que la norma, interpretada en forma descontextualizada, podría servir de basamento a que -por ejemplo- una autoridad del Gobierno orden construir un cuartel de bomberos en el Jardín Botánico, en el Rosedal del Parque 3 de Febrero, o, por qué no, en la Plaza de Mayo”.

Con el respaldo de ese núcleo argumental valorado en el contexto de las normas constitucionales, las del PUA y el principio precautorio (art. 4º, de la ley 25.675), se ordenó al GCBA:

- Que instruya a la Agencia de Protección Ambiental y a la Dirección General de Interpretación Urbanística la elaboración de sendos informes sobre la adecuación entre las obras cuestionadas y la protección establecida en el CPU para el “Parque Presidente Sarmiento” y sobre su concreto impacto, informando específicamente la superficie de la obra proyectada y las instalaciones y arbolado que debería ser removido para su construcción.

- Que remita al tribunal todos los antecedentes de la resolución impugnada, en particular los estudios vinculados al impacto ambiental de la obra, y que precise la ubicación exacta de la obra proyectada a fin de convocar a las partes al reconocimiento judicial del predio.

- No dar inicio a ninguna obra vinculada a la construcción de instalaciones destinadas a fines policiales en el parque hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

La resolución judicial no fue apelada y el Ministerio de Seguridad y Justicia decidió emplazar la comisaría en otro lugar ⁷⁰.

Plaza “Casa Cuna”, en el barrio de Barracas. En abril de 2016 parte de la plaza “Casa Cuna” y de la cancha de fútbol allí existente fueron ocupadas por un grupo de personas que comenzaron a realizar trabajos de movimiento de tierra y construcción sin cartel de obra que indique las características de las tareas que se llevan

⁷⁰ Intersección de la Avenida Donado y Ramallo.

a cabo. En la respectiva demanda de amparo por la que se impugnaron las obras se informó también que la finalidad de los trabajos consistiría en la construcción de “alguna suerte de playa de estacionamiento o de maniobras de vehículos de gran porte”. Ante la solicitud judicial de las actuaciones administrativas correspondientes, se constató que los trabajos corresponden a un expediente relativo a contratación de obra pública para “Rehabilitación y mantenimiento vial de la Ciudad de Buenos Aires 2015/16” y que la “licitación habría fijado las características para las obras de repavimentación como el grosor y especificaciones de la capa asfáltica contratada”. Por lo tanto, atento al carácter de distrito UP que ostenta la Plaza Casa Cuna (ordenanza 52.081 de 1997) y a la obligación constitucional de “contemplar, garantizar y promover” la “protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito” (art. 27, CCABA), se resolvió cautelarmente suspender las obras que se llevaban a cabo en la Plaza Casa Cuna ubicada en el polígono delimitado por las Avenidas Montes de Oca, Caseros y las calles General Hornos y doctor Enrique Finochietto ⁷¹.

ii. Evaluación “no seccionada” del impacto de las distintas “obras de utilidad pública” que sucesivamente se realizan en un mismo distrito UP.

Con el paso del tiempo se acumulan diversas instalaciones de “utilidad pública” en un mismo distrito UP que, individualmente evaluadas, pueden quizás no constituir una mengua significativa del área verde/recreativa disponible o no desvirtúen el carácter del predio. Sin embargo, no existe la práctica de realizar una evaluación integrada de estas “obras”, las que valoradas en su conjunto, suelen implicar una drástica reducción de la superficie útil, sobre todo de los grandes distritos UP.

La cuestión quedó planteada en uno de los primeros casos ventilados en la Justicia de la Ciudad Autónoma, en relación a obras llevadas a cabo por la Universidad de Buenos Aires -sin estudio previo de impacto ambiental- en el predio que ocupan sus Facultades de Agronomía y Veterinaria. Se afirmó en esa ocasión que “no reviste razonabilidad que el impacto ambiental que [diferentes obras] producen en el área parquizada y urbana que las circunda sea evaluado

⁷¹ Juzgado CAyT N°1 en autos “Ganora, Mario Fernando contra GCBA sobre amparo”, Expte. A3775-2016/0, resueltos el 31 de mayo de 2016.

de un modo seccionado, edificio por edificio. Es que, de este modo podría perderse de vista el resultado de la necesaria interrelación que producen las distintas variables a tener en cuenta en cada caso”⁷².

iii. Algunos ejemplos de reducción de espacios verdes por obras de infraestructura u otro tipo de intervenciones.

• *Utilización del subsuelo.* Aunque pueda parecer inofensivo, la utilización del espacio subterráneo de distritos UP y otras áreas verdes redundante en muchas ocasiones en importantes reducciones de su superficie, además de la potencial extracción de especies arbóreas, disminución de la capacidad absorbente del suelo, etc.

La construcción de playas de estacionamiento bajo plazas y parques -prevista por las leyes 469 y 3057- se ha conjugado también en alguna ocasión con la instalación de bocas de entrada a estaciones de subterráneo, arrojando devastadores efectos para los espacios verdes superficiales⁷³.

En esta línea, la decisión de avanzar con la construcción de un estacionamiento subterráneo en el Parque Las Heras motivó también la iniciación causas judiciales y la suspensión de las obras respectivas⁷⁴.

Otro ejemplo de este tipo de situaciones se presentó con la pretensión gubernamental de construir una estación de subte en la plaza “Intendente Torcuato de Alvear” (popularmente conocida como “Plaza Francia”) integrante del Área de Protección Históri-

72 Sala 2, Cámara de Apelaciones CAyT, autos “Martínez, María del Carmen y otros c/GCBA s/amparo”, resueltos el 26 de febrero de 2002.

73 Un caso paradigmático está dado por la plaza Emilio Mitre, ubicada en la intersección de las avenidas Pueyrredón y Las Heras, que se vio privada de una significativa porción de su superficie.

74 En el caso, después de haber sido suspendidas cautelarmente las obras (por primera y segunda instancia), en primera instancia se declaró “inviabile” la obra proyectada por no estar adecuadamente garantizada la preservación del patrimonio arqueológico y las especies arbóreas del parque (sentencia del 15 de agosto de 2014, Juzgado CAyT N°6, autos “Scorofitz, Néstor Eduardo y otros c/GCBA s/amparo”, Expte. 38385/0). Por último, la Sala 2 de la Cámara de Apelaciones resolvió hacer lugar a los recursos de apelación deducidos por el GCBA y la empresa contratista, sin perjuicio de lo cual, también ordenó que en el procedimiento de trasplante de ejemplares arbóreos se adopten las sugerencias formuladas por la perito actuante en autos (sentencia del 22 de septiembre de 2015).

ca N°14 ⁷⁵ de la Ciudad de Buenos Aires. El proyecto implicaba reducir y afectar en gran medida el espacio verde protegido y fue objetada por vía de amparo y suspendida cautelarmente por orden judicial ⁷⁶. Finalmente el Poder Legislativo decidió mudar la ubicación de la estación a la vera de la Facultad de Derecho.

• *Instalaciones de particulares con autorización legal o administrativa.* La ley 4950 estableció el marco regulatorio para el otorgamiento de permisos de uso precario en espacios verdes de uso público. Se puntualiza que se destinarán a la instalación de locales de expendio de alimentos y/o bebidas envasadas” y que sólo “se podrán permisionar espacios en superficies verdes públicas mayores a 50.000 m²”.

Instalación por largos períodos de tiempo de obradores correspondientes a empresas privadas contratistas de grandes obras públicas. Por ejemplo, los que ocupan desde hace años la totalidad de la Plaza Libres del Sur (o Plaza Grecia), ubicada entre la sede de la Televisión Pública y la Plaza Naciones Unidas (que alberga la Floralis Genérica).

Otra situación paradigmática, no judicializada, es la vinculada a la ampliación del Museo de la Sociedad Argentina de Arquitectos ⁷⁷.

c. Concesión de distritos UP a particulares o utilización de distritos UP para fines diversos de los previstos legalmente

- Mediante la ley 5498 de diciembre de 2015 se otorgó a la “Asociación Civil Sin Fines de Lucro Golf Club José Jurado”, “el permiso de uso y explotación con carácter oneroso e intransferible por el

⁷⁵ Que prevé la prohibición de tala y trasplante de las especies vegetales y la protección y mantenimiento de los jardines y senderos existentes (ley 3106).

⁷⁶ Juzgado CAyT N°13, resolución cautelar “de turno” del 17 de febrero de 2012 y sentencia cautelar del 9 de marzo de 2012 del Juzgado CAyT N°10 (autos “Asociación Basta de Demoler y otros c/GCBA y otros s/amparo”, Exte. EXP 43.780/0). Se valoró asimismo que la ley 317 ubicaba la estación en la Plaza Francia (no incluida en la APH 14) y no en la Plaza Intendente Torcuato de Alvear.

⁷⁷ Ubicada en la intersección de las avenidas Libertador y Callao, comenzó sus tareas de ampliación, colocando rejas a sectores lindantes catalogados como UP, según se desprende del propio cartel que anuncia la obra.

término de veinte (20) años, del predio que actualmente ocupa el denominado ‘Parque Las Victorias’”. El predio, catalogado como UP, ocupa cerca de cuarenta y cinco (45) hectáreas.

- El Jefe de Gobierno mediante el decreto 167-GCBA-2013 otorgó permiso de uso precario y oneroso por cuatro años a Punta Carrasco S.A. respecto del predio denominado “Ingeniero Agrónomo Benito Carrasco”, ubicado en la Avenida Costanera, sobre la costa del Río de la Plata (a la vera del Club de Pescadores), catalogado como UP y que ocupa alrededor de diez (10) hectáreas.

- Por diversos decretos ⁷⁸ del Jefe de Gobierno se convocó a licitación pública para el otorgamiento de concesión de uso y explotación de inmuebles ubicados en la Avenida Rafael Obligado (Costanera Norte), todos ellos ribereños y catalogados como UP. La decisión fue impugnada y suspendida cautelarmente en primera instancia ⁷⁹, con el argumento de que el marco jurídico aplicable al caso exige incrementar, recuperar y mejorar los espacios públicos, a la vez que maximizar los predios, la accesibilidad y el uso recreativo de las costas ribereñas. En este orden se valoró también el carácter de distritos UP que revisten los inmuebles a concesionar, sus usos permitidos y los “usos propuestos” para los diferentes predios (salón bailable, restaurante, salón de exposiciones, convenciones y fiestas; más 7.629 metros cuadrados destinados a estacionamiento). Ante la apelación deducida por el GCBA la medida cautelar fue dejada sin efecto por la Sala 1 de la Cámara de Apelaciones, basada fundamentalmente en que no podía presumirse un futuro incumplimiento legal ⁸⁰.

- En julio de 2014 se dispuso la clausura de las playas de estacionamiento que funcionaban en las plazoletas ubicadas en la Av. Corrientes entre Olleros y Maure, y entre Maure y Jorge Newbery, ambas catalogadas como UP. La resolución judicial que así lo ordenó, se hizo extensiva a “cualquier otra actividad no compatible con el distrito UP” que se estuviese desarrollando en el lugar ⁸¹.

78 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508 y 509 del año 2014.

79 Juzgado CAyT N°6, autos “Ecología y Desarrollo Asociación Civil c/GCBA s/amparo”, Expte. N° A1501-2015/0, resueltos el 27 de febrero de 2015.

80 Resolución del 7 de mayo de 2015.

81 Juzgado CAyT N°7, autos “Zelaya, Marcos y otros contra GCBA sobre incidente de apelación”, Expte. N°A1554-2014/1, resolución del 8 de julio de 2014.

- En el año 1996, el Estado Nacional, en su carácter de titular dominial legítimo, transfirió al GCBA, una fracción del terreno ubicado en la Av. Figueroa Alcorta 7200, con la expresa condición de que sea afectado a un “parque de uso público”. En sede porteña se aprobó el convenio mediante la ley 239 que afectó el inmueble a la construcción de un “espacio verde de uso público”. Al vencer el comodato por el cual un club usufructuaba el lugar, el GCBA intimó al desalojo, decisión que fue impugnada judicialmente sin éxito por el ocupante⁸². Pasados varios años, aún no existe el “espacio verde uso público” y el predio sigue ocupado por el mismo club.

d. Villas y espacios verdes

La falta de espacios verdes en condiciones adecuadas es uno de los tantos problemas que aquejan a los habitantes de las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que pertenecen a los grupos más desaventajados en términos de condición social y posición económica.

En este sentido, en el marco de un proceso de amparo se ordenó al GCBA que cesara y recompusiese los efectos discriminatorios derivados de la exclusión de las villas de los planes de obras para el reacondicionamiento y emplazamiento de espacios verdes y ordenó que se las incluya bajo los mismos parámetros utilizados para la planificación prevista en las zonas urbanizadas. En los fundamentos de la sentencia se sostuvo que habían quedado demostradas “por un lado la inexistencia de espacios verdes suficientes y de similares características a los que se visualizan en los barrios urbanizados de la Ciudad, y por otro, la falta de planificación por parte de la demandada, para subsanar tal cuestión”⁸³.

82 Tres instancias rechazaron el amparo interpuesto (Juzgado CAyT N°13, autos “Club Atlético Obras Sanitarias de la Nación contra GCBA sobre amparo”, Expte N° 35116/0, resolución del 2 de noviembre de 2010, confirmada por la Sala 1 de la Cámara de Apelaciones y por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad).

83 Juzgado CAyT N°2, en autos “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, expte. EXP 28696/0, resolución del 23 de agosto de 2011. En segunda instancia, luego de convocar a las partes a una mesa de diálogo, cuyo resultado fue infructuoso, la Sala 1 de la Cámara de Apelaciones declaró -por mayoría- abstracto el objeto del amparo, con

e. Área de Reserva Ecológica

A escasos metros del centro de la vida urbana y con un indudable valor natural y cultural la Reserva Ecológica Costanera Sur constituye un espacio verde de características invaluableles, con un hábitat conformado por más de doscientas (200) especies animales y vegetales, ofrece un “gran muestreo” de lo que fueran, en una vasta extensión, aquellas tierras que subyacen a la gran masa edilicia que nos alberga. Sin embargo, a pesar de su protección a nivel local e internacional, su cuidado y preservación se ha visto en varias ocasiones amenazado por acciones de particulares y del propio Estado. Nos interesa destacar aquí algunos casos que fueron objeto de debate judicial.

i. Actividades comerciales sin evaluación de impacto ambiental

La construcción de un helipuerto con fines comerciales en zonas aledañas a la Reserva Ecológica Costanera Sur -tan sólo a trescientos (300) metros-, sin la previa realización de Estudio de Impacto Ambiental, motivó el inicio de una acción de amparo contra el Estado Nacional y el grupo económico inversor. En primera instancia se hizo lugar a la medida cautelar solicitada, y se prohibió la

fundamento en que las obras proyectadas presentadas en las diversas audiencias satisfacían los requerimientos efectuados, y por ende, la discriminación alegada se había tornado abstracta (resolución del 5 de junio de 2014). Concluyó que “la voluntad de la demandada que se evidencia en los compromisos asumidos (...) y en la presentación del plan (...), consolidan la convicción de declarar abstracta esta causa”. En su disidencia, el Dr. BALBÍN sostuvo que “es interesante observar hasta qué punto la urbanización debe ser planificada de manera igualitaria, a los fines de no afectar derechos de aquellos que son más vulnerables en el entramado social. Sobre todo si tenemos en cuenta que los conflictos relacionados con el medio ambiente, suelen dar lugar a los llamados ‘litigios estructurales’, los cuales pueden resultar muy complejos en su resolución e implican una participación más activa de los jueces y pueden derivar en responsabilidad internacional. En tal sentido, esta clase de pleitos, en términos generales, procede ante la supuesta omisión del Estado en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales respecto de ciertos grupos que, en general, se encuentran en situación de mayor indefensión y vulneración social”. La actora se agravó porque -a su criterio- el GCBA no brindaba garantías de realización del insuficiente proyecto presentado (que, además, no incluía a todas las villas y NTH). La cuestión culminó en el Tribunal Superior de Justicia, con el rechazo de la queja interpuesta por la actora (resolución del 6 de julio de 2016).

realización de operaciones de aterrizaje o despegue de aeronaves, helicópteros o artefactos aéreos similares. El magistrado tuvo en consideración que la facultad de los órganos locales de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que lleven a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido, destacando que “[n]o sólo existe un régimen local (constitucional-legal) que claramente impone un procedimiento previo de evaluación de impacto ambiental, sino que además normativa interjurisdiccional, federal y supranacional, abonan la tesis por la cual corresponde dar protección adecuada a la reserva ecológica lindante, cuya supervivencia e integridad podrían verse seriamente afectadas con la actividad que desplegaría la estación de helipuertos”. Tuvo en cuenta que el peligro en la demora se tornaba palpable, dada la proximidad del emprendimiento con la Reserva Ecológica de Costanera Sur. Y señaló que “[d]e no impedirse judicialmente la actividad, hasta tanto se verifique concreta y correctamente el cumplimiento de la totalidad de los recaudos que hacen a la protección de la misma, se estaría viabilizando su potencial afectación, total o parcialmente irreversible”. Se citaron en auxilio de lo decididos las prescripciones contenidas en la Convención de Ramsar que colocan a la Reserva como uno de los humedales sometidos a protección especial ⁸⁴. La decisión fue apelada y, sin adentrarse en los agravios de fondo, se hizo lugar al planteo de incompetencia en razón de la persona efectuado por el Estado Nacional por lo que se remitió el expediente a la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal ⁸⁵.

ii. Organización de eventos masivos

Un caso vinculado también al distrito de Reserva Ecológica Costanera Sur, tuvo lugar con motivo de la organización de fiestas electrónicas –“Creamfields” y “Ultra”-. Ante el planteo de un grupo de vecinos, se suspendió cautelarmente la realización de un evento masivo en un predio adyacente a la Reserva Ecológica Costanera Sur, con base a su carácter de espacio protegido por normas locales

⁸⁴ Juzgado CAyT N°2, “FaildeMoure, Pablo c/Estado Nacional y otros s/ amparo”, Expte. EXP 25159, sentencia del 27/04/2007.

⁸⁵ Cám. CAyT, Sala 1, Expte. EXP 25159-1, resolución del 16/10/2007.

e internacionales y a las expresas disposiciones de la ley 1540 (de Contaminación Acústica) y su decreto reglamentario, que considera “área de silencio, zona de alta sensibilidad acústica” a las áreas naturales protegidas ⁸⁶.

iii. Vivienda digna

En el año 2005 un grupo de vecinos del barrio “Rodrigo Bueno”, ubicado entre la Reserva Ecológica Costanera Sur y el predio de la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors inició una acción de amparo con el objeto de impugnar los decretos 1247-GCBA-05 y 2163-GCBA-06 por los que se creó un programa de recuperación de terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur que contemplaba el otorgamiento de subsidios para los residentes con la intención de desalojarlos del predio en cuestión. El planteo obtuvo sentencia favorable en primera instancia ⁸⁷ y fue rechazado -por mayoría- por la Sala 2 de la Cámara de Apelaciones ⁸⁸. En las distintas sentencias se analizan, con ópticas diversas, el derecho de acceso a la vivienda, la radicación de barrios carenciados y su relación con el régimen de las áreas naturales protegidas ⁸⁹.

VII. Algunas conclusiones

El recorrido transitado a lo largo de este trabajo, nos permite esbozar algunas conclusiones en torno al régimen jurídico de los es-

86 Juzgado CAyT N°13, autos “Guiñazú, Cristina Estela y otros c/GCBA y otros s/amparo”, Expte. EXP A70054/0”, resoluciones del 8 de noviembre y del 27 de diciembre de 2013. La medida cautelar fue revocada por la Sala 1 de la Cámara de Apelaciones el día 26 de febrero de 2014. El evento fue de todos modos trasladado al predio “Ciudad Rock”, en Villa Lugano.

87 Juzgado CAyT N° 4 “Z. V. J. R. y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCA-BA)”, Expte. EXP 17699/0, sentencia del 22/03/2011.

88 Sala 2, resolución del 30/09/2014. Con posterioridad a ello y en el marco de la tramitación del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad el gobierno porteño anunció el compromiso de urbanizar el barrio.

89 Remitimos a la lectura del trabajo de María CARMAN, Vanina LEKERMAN, María Paula YACOVINO y Nadina CAMPOS (“Producciones jurídicas *desde arriba* y *desde abajo*: El caso de la villa Rodrigo Bueno”), que integra esta obra.

pacios verdes de la Ciudad de Buenos Aires, a su praxis y a las prevenciones que deberían rodear a las decisiones que se adopten a su respecto. En este sentido, podemos señalar que:

a. El déficit se agrava. El importante déficit de espacios verdes que padece la Ciudad de Buenos Aires, no sólo no se reduce sino que se agrava crónicamente. Ello por cuanto, si bien las cifras de espacios verdes por habitante se mantienen estables, se incrementa sostenidamente la cantidad de metros construidos, personas y vehículos que circulan por el espacio urbano, etc. Sobre el punto, también es importante destacar que a fin de contabilizar la superficie de espacios verdes, las cifras oficiales contabilizan tanto a los “parques”, como a los “canteros” y “plazuelas”; es decir superficies que distan de poder cumplir de un modo adecuado las funciones de un “espacio verde”.

b. Soluciones previstas. Tanto el Plan Urbano Ambiental (ley 2930) como el propio Código de Planeamiento Urbano prevén de modo detallado la forma de paliar progresivamente el déficit de espacios verdes, principalmente utilizando para ello terrenos liberados de otra funciones ⁹⁰. Sin embargo, y pese a tratarse de “facultades regladas”, numerosas decisiones gubernamentales parecen apuntar a otro tipo de horizontes.

c. No reducirás espacios verdes. El mandato constitucional de incrementar los espacios verdes, lleva consecuentemente ínsito el de no reducirlos y consagra un verdadero principio de “progresividad” y “no regresividad” en la materia. Así, las decisiones -legislativas o de la Administración- que impliquen potencialmente una reducción de los espacios verdes existentes ⁹¹ no deberían ser adoptadas sin una evaluación de su impacto en el “stock” de áreas verdes disponibles, la previsión de otras medidas que “compensen” las superficies eliminadas, etc.

⁹⁰ La reactivada obra de soterramiento del Ferrocarril Sarmiento, trae una oportunidad inmejorable para incorporar una importantísima cantidad de espacios verdes a la Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires.

⁹¹ O cedan a particulares terrenos que podrían destinarse a tal fin.

d. Interpretación restrictiva. La reducción o supresión de espacios verdes *debe ser considerada como una posibilidad muy excepcional*, sólo basada en intereses o prioridades urgentísimas y ante la fundada ausencia de alternativas plausibles. Por ende, también *deinterpretación restrictiva*, toda vez que ese accionar resulta contradictorio al mandato general constitucional que impone la obligación de mantener e incrementar los espacios verdes de uso público⁹².

e. Procedimiento administrativo. Entre los “procedimientos esenciales y sustanciales previstos” e “implícitos del ordenamiento jurídico” de cumplimiento obligatorio antes de la emisión del acto administrativo⁹³ que se relacione con la materia de espacios verdes, deben contemplarse aquellos enderezados a dar cumplimiento al principio precautorio⁹⁴ y a la participación ciudadana⁹⁵.

f. Obras en distritos UP. Si bien los distritos UP admiten ciertas obras de utilidad pública, “ello es así en tanto complementen y no alteren el carácter de tales predios. La limitación contenida en la

92 En esta línea se ha afirmado que “la amplia discrecionalidad que se otorga a la autoridad administrativa se encuentra sujeta a los límites impuestos por la legislación y los principios generales vinculados a la racionalidad de los proyectos que encaran, los cuales deben justificar con una mayor amplitud y evaluando sus implicancias, sobre todo cuando se trata de la incidencia sobre derechos e intereses de las personas, lo que torna exigible una mayor carga a la hora de motivar el acto” (Juzgado CAyT N°15, autos “Sánchez Andía, Rocío c/GCBA s/amparo”, Expte. EXP. 36512/0, resueltos el 18 de febrero de 2010).

93 Artículo 7°, inc. d, Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (decreto 1510-GCBA-1997).

94 Ya sea el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (artículo 5 de la ley 25.675, artículo 30 de la CCABA y ley 123) u otro tipo de informes técnicos que permitan ponderar fundadamente los efectos del emprendimiento. La evaluación debe también tener en cuenta el conjunto y el “efecto acumulativo” y no ser valorada de modo singular y aislado del contexto fáctico existente en el conjunto de los espacios verdes de la Ciudad.

95 Mediante audiencia pública (artículo 20 de la ley 25.675, artículo 30 de la CCABA y leyes 6 y 123) u otro modo que permita garantizar el derecho de toda persona a “ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente” (art. 19, ley 25.675).

normativa en este sentido [...] hace presumir que la excepción se refiere a juegos infantiles, áreas de picnic, equipamientos deportivos y sanitarios, es decir, equipamiento básico de uso social o mobiliario urbano que facilite la estadía a los usuarios y le proporcionen comodidad”⁹⁶.

Es indudable la necesidad de brindar soluciones a diversos problemas de la ciudad, principalmente en materia de circulación, transporte, aumento del parque automotor y demanda de vivienda. Sin embargo, “lo cierto es que si éstas implican sacrificar importantes superficies de espacios verdes parquizados en las zonas más densamente utilizadas de la Ciudad, difícilmente pueda calificárseles como ‘sustentables’ [...] De tal modo, la solución a un problema generado por una variable en constante aumento no puede pasar por la disminución de otro elemento (espacios verdes) cuyo número es estático y escaso. Resulta evidente que tal camino sólo conduce al progresivo sacrificio de un bien (espacios verdes) por otro (tránsito fluido u ordenado). En la Ciudad de Buenos Aires no resultaría constitucionalmente tolerable la opción ‘calles vs. espacios verdes’. Las alternativas que siempre otorga la técnica y la creatividad de los funcionarios y responsables políticos de la gestión deben encontrar soluciones que concilien los intereses en juego sin que uno implique la anulación del otro”⁹⁷.

Se ha afirmado que “el urbanismo no sólo depende de las normas y los planes sino, sobre todo, de la voluntad de las autoridades, de los controles sociales y judiciales, de la participación plural, de la forma de explicarse y, sobre todo, de un conjunto de valores culturales compartidos que permitan aunar esfuerzos, aportar generosidad y altura de miras, porque se trata de una cuestión que trasciende a un gobierno y hasta una generación. Se trata, finalmente, de preservar una serie de valores culturales y ambientales que hacen gratas y hermosas a muchas ciudades del mundo”⁹⁸.

⁹⁶ Juzgado CAyT N°15, fallo citado, “Sánchez Andía, Rocío c/GCBA s/amparo”, Expte. EXP. 36512/0; 18/02/2010.

⁹⁷ Juzgado CAyT N°14, “Di Filippo Facundo y otro C/GCBA S/Amparo (ART. 14 CCABA)”, Expte. A 254-2013/0, resolución del 5 de marzo de 2013.

⁹⁸ Luis Martín REBOLLO, “Derecho urbanístico: concepto y contenido”, en *Fundamento del derecho urbanístico*, REBOLLO -BOLLADO, directores, Thomson

La disponibilidad de espacios verdes en la Ciudad de Buenos Aires excede con creces la cuestión “estética” u “ornamental”. El agudo déficit de espacios abiertos públicos de recreación, socialización y oxigenación impacta de modo sensible en la posibilidad del ejercicio o goce de otros derechos fundamentales sobre todo en aquellos sectores de la población que no tienen acceso a las alternativas “privadas” que existen en la Ciudad ⁹⁹ o en su periferia. Una Ciudad que pueda reducir efectivamente las graves falencias con que cuenta hoy en día en esta materia, no sólo será una ciudad más “verde” y más “cool”, será fundamentalmente también una ciudad más igualitaria.

Aranzadi, 2007, p. 51, citado por la Dra. Seijas al resolver en autos “Sánchez Andía, Rocío c/GCBA s/amparo”, Expte. EXP. 36512/0 el 18/02/2010.

99 En muchas ocasiones ubicadas sobre terrenos de propiedad pública.