

DIEGO A. DOLABJIAN

# ESPACIO PÚBLICO: UNA MIRADA DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL (\*)

## I. Introducción

La cuestión del “espacio público” es, sin dudas, uno de los temas fundamentales en toda comunidad política.

En tal sentido, en el presente trabajo se propone una mirada sobre la materia desde el Derecho constitucional con foco en la Ciudad de Buenos Aires.

## II. El espacio y lo público

Parte no desdeñable de las disputas entre juristas tienen su origen en la falta de claridad acerca de cómo deben tomarse ciertos enunciados que aparecen en el discurso jurídico<sup>1</sup>.

De allí que resulte conveniente comenzar por advertir que la expresión “espacio público” -al igual que cada una de las palabras que la conforman- resulta ambigua y vaga; esto es, admite ser usada en varios sentidos (polisemia) a la vez que los alcances de uso resultan borrosos (imprecisión).

### 1. El espacio

La noción de “espacio” es una de las categorías básicas en el campo de la física, geometría y matemática<sup>2</sup>.

Básicamente, pueden distinguirse dos concepciones principales acerca de qué es el espacio:

---

<sup>1</sup> Agradezco a las autoridades de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y, en especial, a Raúl Gustavo Ferreyra, la invitación para presentar y discutir este trabajo en el marco del Seminario de Derecho Público; como así también, a Ricardo Dios y Leonel Toledo por las conversaciones mantenidas con miras a su redacción.

<sup>2</sup> *Cfr.* Carrió, Genaro R., *Notas sobre Derecho y lenguaje*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2006, p. 25 y ss.

<sup>3</sup> Al respecto, *cfr.* Bunge, Mario, *Diccionario de filosofía*, México, Siglo XXI, 2001, p. 65 y ss. Ver también: Ferrater Mora, José, *Diccionario de filosofía*, Buenos Aires, Sudamericana, 1965, T. I, p. 560 y ss.

- Una concepción absoluta, según la cual el espacio es una realidad en sí misma, “algo” que existe independientemente de las cosas que en él se localizan.
- Una concepción relativa, según la cual el espacio no es una realidad en sí misma, sino “algo” definido por las cosas que existen y la posición entre ellas.

## 2. Lo público

A su vez, el concepto de lo “público” –y su antagónico, lo “privado”– es una de las nociones fundamentales en el pensamiento jurídico, político y social<sup>3</sup>.

Básicamente, pueden diferenciarse tres significados elementales acerca de qué es lo público (y lo privado):

- En un sentido de utilidad, lo público se refiere a lo general y lo privado, a lo individual.
- En un sentido de visibilidad, lo público se refiere a lo manifiesto y lo privado, a lo secreto.
- En un sentido de accesibilidad, lo público se refiere a lo abierto y lo privado, a lo restringido.

## 3. El espacio público

Se llega así a la expresión “espacio público”, que configura una categoría puente, omniexplicativa, en la que se conectan y entrecruzan diversas dimensiones de lo social, lo político y lo urbano<sup>4</sup>.

Su significado, como no podría ser de otro modo, admite diversas conceptualizaciones según cómo se conciba, respectivamente, al espacio y a lo público<sup>5</sup>.

Este trabajo se propone analizar el *espacio público* distinguiendo dos sentidos diferentes, aunque íntimamente vinculados, en que se proyecta tal expresión, esto es: como esfera política correspondiente al *poder público* y como *lugar público* correspondiente al ámbito urbano<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Al respecto, *cf.* Bobbio, Norberto, “La gran dicotomía: público/privado”, en *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 2010, p. 11 y ss. Ver también: Rabotnikof, Nora, *El espacio público y la democracia moderna*, México, IFE, 1997, p. 11 y ss.

<sup>4</sup> *Cfr.* Gorelik, Adrián, “El romance del espacio público”, en *Block. Revista de cultura de la arquitectura, la Ciudad y el territorio*, Buenos Aires, CAEC/UTDT, 2006, n° 7, p. 8 y ss.

<sup>5</sup> En efecto, no es lo mismo concebir el “espacio público” en términos absolutos o relativos, ni hacerlo en términos de utilidad, visibilidad o utilidad.

A su vez, la cuestión se complejiza dado que, ciertamente, es posible distinguir entre espacios “públicos”, “semi-públicos”, “semi-privados” y “privados”.

<sup>6</sup> Aun cuando no sea objeto de desarrollo en este trabajo, vale la pena mencionar también aquí un tercer sentido de “espacio público”, que guarda íntima relación con los otros dos y también reconoce asidero constitucional: el que se refiere al campo de la “comunicación pública”. En este sentido, se han delineado tres modelos históricos: el clásico de la antigua Grecia, el moderno de la Ilustración burguesa

Tal planteo reviste especial importancia, tanto por razones conceptuales como por razones normativas que se derivan de ciertos rasgos inherentes a nuestro constitucionalismo:

- Por un lado, el rasgo liberal de nuestro sistema –en orden a la posición que se reconoce a las personas– determina que los ámbitos de los dos significados del *espacio público* señalados no resulten coextensivos; en concreto, básicamente, la esfera del poder público no alcanza a desplegarse por todo el ámbito del lugar público.

- Por otro lado, el rasgo federal de nuestro sistema –en orden a la distribución que se impone al gobierno– determina que la regulación de los dos significados del *espacio público* señalados correspondan a niveles diferenciados; en concreto, básicamente, la esfera del poder público se regula en la Constitución federal, mientras que el ámbito del lugar público se regula en la Constitución porteña.

En base a las distinciones formuladas, seguidamente se propone un recorrido por dos sentidos de “espacio público” desde una perspectiva de Derecho constitucional.

### III. El espacio público en sentido político

En sentido político, la expresión “espacio público” remite a la esfera del poder público, por oposición a la esfera que podría denominarse de “autonomía privada”.

#### 1. *El poder y la libertad*

Las relaciones entre el poder y la libertad –y la búsqueda de un punto de equilibrio entre los espacios de ambas magnitudes– constituyen el presupuesto básico del Derecho constitucional<sup>7</sup>.

Es así que el contenido elemental de una constitución puede clasificarse en dos partes básicas: el Derecho constitucional del poder y el Derecho constitucional de la libertad<sup>8</sup>.

Así, en lo que sigue se centrará el interés en la delimitación constitucional del “poder público”.

---

y el contemporáneo caracterizado por el advenimiento de la democracia de masas y el desarrollo de los medios de comunicación, *cf.* Ferry, Jean Marc, “Las transformaciones de la publicidad política” en *El nuevo espacio público*, AA.VV., Barcelona, Gedisa, 1992, p. 13 y ss.

<sup>7</sup> *Cfr.* Ekmekdjian, Miguel A., *Tratado de Derecho constitucional. Constitución de la Nación Argentina, comentada y anotada con legislación, jurisprudencia y doctrina*, Buenos Aires, Depalma, 2000, T. I, p. 2 y ss.

<sup>8</sup> *Cfr.* Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 2000, T. I-A, p. 291.

## 2. La Constitución federal

En este punto, resulta fundamental el artículo 19 de la Constitución federal:

“Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

En torno al significado de dicho artículo se ha desplegado un auténtico abanico de interpretaciones diversas –cuyo desarrollo excedería el objeto de este trabajo– por lo que aquí solamente se ofrece el bosquejo de una reconstrucción interpretativa propia, según la cual:

- Las acciones de los hombres –conductas exteriores voluntarias– se distinguen en privadas y no privadas.
- La privacidad de las acciones no depende del lugar de su realización –público o privado– sino de la ofensa al orden, a la moral pública o de perjuicio a un tercero.
- La ofensa al orden, la moral pública y el perjuicio a un tercero no constituyen un mismo concepto sino tres categorías diferenciadas de delimitación.
- Las acciones privadas –aquellas que no ofenden el orden, la moral pública ni perjudican a un tercero– se encuentran exentas de la intervención del poder público.
- Las acciones no privadas –aquellas que sí ofenden el orden, la moral pública o perjudican a un tercero– se encuentran sujetas a la intervención del poder público.
- La intervención del poder público sobre las acciones no privadas sólo puede fundarse en normas aprobadas por el Poder Legislativo.

En base a tal inteligencia del artículo 19 de la Constitución federal, resulta posible deducir una delimitación básica de la esfera del poder público, de acuerdo a la cual su campo:

- No alcanza al ámbito de las acciones privadas –sean realizadas en lugares públicos o privados–, ni tampoco a la vida, las condiciones y los pensamientos de los hombres que no pueden ser reputadas como conductas exteriores voluntarias<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Sobre las diversas interpretaciones en la doctrina de los autores y en la jurisprudencia de la CSJN, *cfr.* Dolabjian, Diego A., “Privacidad y Legalidad. Acerca del art. 19 de la Constitución federal de la Argentina”, en *Revista Superior de Justiça*, vol. 1, n° 1, *Direito Interdisciplinar*, Abril 2011, São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, p. 260 y ss.

<sup>10</sup> En este punto corresponde tener bien presente que tal “coto vedado” al poder público, que hoy podría parecer evidente, es sin embargo una muy reciente y frágil conquista de los hombres.

- Sí alcanza al ámbito de las acciones no privadas –sean realizadas en lugares públicos o privados–, para el resguardo del orden, la moral pública o de los terceros, y en los términos que resulten de las normas aprobadas por el Poder Legislativo.

En esta esfera, bajo los recaudos materiales y formales trazados por nuestro sistema constitucional federal, el poder público se encuentra habilitado para regular razonablemente las conductas exteriores de los hombres.

A partir de la reforma de 1994, tal delimitación elemental del “poder público” se vio reforzada a la vez que retocada: en tal sentido, por un lado, se reafirmó la prohibición del Estado de actuar negativamente sobre la vida, las condiciones y los pensamientos de los hombres; y, por otro lado, se consagró la competencia del Estado de actuar positivamente en consideración a la condición de diversos grupos desaventajados (Arts. 37 y 75, Incs. 17, 19, 22 y 23).

### 3. La Constitución porteña

El sistema constitucional porteño recoge y desarrolla las líneas fundamentales del sistema federal<sup>11</sup>.

Así, en primer lugar, el artículo 10 de la Constitución porteña puntualmente establece:

“Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen”.

A su turno, a partir de su artículo 11, diversas disposiciones explicitan la prohibición de que se produzcan avances del poder público contra la vida, las condiciones y los pensamientos de los hombres (Arts. 12.3, 12.4, 13.7, 39), a la par que detallan los deberes estatales en la realización de

---

En tal sentido, sobre los avances del poder público sobre la vida o condiciones de los hombres: en la historia mundial, *cf.* Feierstein, Daniel (comp.), *Genocidio: la administración de la muerte en la modernidad*, Buenos Aires, EDUNTREF, 2005; y en la historia argentina, *cf.* Duhalde, Eduardo L., *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.

A su vez, sobre los avances del poder público sobre los pensamientos de los hombres: en la historia mundial, *cf.* Bury, John B., *Historia de la libertad de pensamiento*, Buenos Aires, EPA, 1957; y en la historia argentina, *cf.* Etchegoyen, Félix E., *Delito de opinión*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1958.

Incluso en la propia Constitución federal, desde 1853/60 y hasta 1994, se encontraban ejemplos de disposiciones que admitían el avance del poder público sobre la vida y los pensamientos de los hombres desde que solamente abolía “la pena de muerte por causas políticas” (Art. 18) y atribuía al Congreso la competencia de “promover la conversión de (los indios) al catolicismo” (ex Art. 67, Inc. 15).

<sup>11</sup> Los Estados locales pueden darse su propio diseño constitucional en tanto se adecuen a las rasgos básicos de la Constitución federal: “dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o Provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivos”, *cf.* González, Joaquín V., *Manual de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Á. Estrada, 1983, p. 648/649.

acciones que atiendan positivamente a la condición de diversos grupos desaventajados (en especial, pero no únicamente, Arts. 36 y 55).

## IV. El espacio público en sentido urbano

En sentido urbano, la expresión “espacio público” remite al ámbito del lugar público, por oposición al ámbito que podría denominarse de “propiedad privada”.

### 1. La Ciudad y la Constitución

Desde una posición descriptiva, toda ciudad tiene una constitución; mas aquí interesa desplegar una perspectiva normativa que tienda a descubrir lo urbano como asunto constitucional<sup>12</sup>.

Por cierto, la tematización constitucional de lo urbano no puede sorprender si se tiene en cuenta que el 50% de la población mundial vive en ciudades; que en la Argentina, la población urbana alcanza al 92% del total<sup>13</sup>; y que, puntualmente, en la Ciudad de Buenos Aires, casi 3 millones de personas habitan un territorio de apenas algo más que 200 km<sup>2</sup> aproximadamente<sup>14</sup>.

Así, en lo que sigue se centrará el interés en la regulación constitucional del “lugar público”.

### 2. La Constitución federal

En este punto, la Constitución federal no contiene disposiciones específicas, de manera tal que dicha materia sería de competencia de los Estados locales, conforme a la reserva consagrada en su artículo 121<sup>15</sup>.

No obstante ello, en su articulado se encuentran diversas normas con incidencia sobre la cuestión, v. gr.: asiento de la ciudad capital (Art. 3), régimen de autonomía municipal (Arts. 5 y 123), propiedad privada y expropiación por utilidad pública (Arts. 14 y 17), acceso a la vivienda digna (Art. 14 bis), posesión de bienes raíces (Art. 20), protección del ambiente

---

<sup>12</sup> Sobre los distintos sentidos del vocablo “constitución”, *cf.* Ferreyra, Raúl G., *Notas sobre Derecho constitucional y garantías*, E diar, 2001, p. 101 y ss.

<sup>13</sup> *Cfr.* ONU, UNFPA, *Estado de la población mundial 2011*, [www.unfpaargentina.com.ar](http://www.unfpaargentina.com.ar), p. 116 y ss. Bélgica, Islandia, Israel, Kuwait, Malta, Qatar, Singapur, Uruguay y Venezuela, también superan el 90% de población urbana.

<sup>14</sup> *Cfr.* MECON, INDEC, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*, [www.indec.meccon.ar](http://www.indec.meccon.ar). El cuadro completo de la Ciudad de Buenos Aires con los partidos de la provincia de Buenos Aires que componen el Gran Buenos Aires, configura uno de los aglomerados urbanos más grandes del mundo, con 13,5 millones de habitantes en 2.700 km<sup>2</sup> aproximadamente, en donde interactúan 3 autoridades de gobierno diversas: federal, provincial y porteño.

<sup>15</sup> Al respecto, *cf.* Taller, Ana y Antik, Analía, *Curso de derecho urbanístico*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2011, p. 39/40.

(Arts. 41 y 43), propiedad comunitaria (Art. 75, Inc. 17), cláusulas de progreso (Arts. 75, Incs. 18 y 19), colonización de las tierras de propiedad nacional y provincial (Art. 75, Incs. 18 y 125), etc.<sup>16</sup>.

Y, por cierto, no puede omitirse el artículo 129, conforme al cual la Ciudad de Buenos Aires aparece como el único ejido urbano que goza de un expreso status constitucional<sup>17</sup>.

### 3. La Constitución porteña

El sistema constitucional porteño asume y despliega una detallada regulación del espacio público de la Ciudad.

En tal sentido, merecen resaltarse particularmente diversas disposiciones del capítulo referido a las políticas especiales en materia de ambiente:

- El ambiente es patrimonio común: toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras (Art. 26).
- La Ciudad define un Plan Urbano Ambiental, elaborado con participación transdisciplinaria, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas (Art. 29)<sup>18</sup>.
- La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el Área Metropolitana (Art. 27).

A tal fin, ordena la instrumentalización de un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueva:

- La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.
- La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.
- La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito –en particular, la recuperación de las áreas costeras– y la garantía de su uso común.

---

<sup>16</sup> Al respecto cabe reparar, en especial, en el Art. 41 de la Constitución federal, toda vez que el ambiente no se circunscribe solamente al entorno físico y a sus elementos naturales -agua, atmósfera, biósfera, tierra, subsuelo- sino que alcanza a todos los demás elementos que el hombre crea y que posibilitan su vida, subsistencia y desarrollo: de tal manera, la protección a ambiente abarca todos los ámbitos -naturales y contruidos por el hombre- donde se alojan la persona humana y sus actividades, *cf.* Bidart Campos, Germán J.: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 2001, T. I-B, p. 230.

<sup>17</sup> Al respecto, *cf.* Rosatti, Horacio D., "La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires" en *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, AA.VV., Bidart Campos, Germán J. y Gil Domínguez, Andrés (dirs.), Buenos Aires, La Ley, 2001. p. 34.

<sup>18</sup> De tal manera, al Plan Urbano Ambiental se ajusta el Código de Planeamiento Urbano y, a su vez, se ajustan a éste el Código de Edificación, el Código de Habilitaciones y Verificaciones y cualquier otro código urbano (ptos. 1.1 y 1.1.3).

- La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica.
- La protección de la fauna urbana y el respeto por su vida: controla su salubridad, evita la crueldad y controla su reproducción con métodos éticos.
- La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos.
- La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado.
- La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social.
- La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte.
- La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos que comporten riesgos.
- El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat.
- La minimización de los volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos.
- Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales.
- La educación ambiental en todas las modalidades y niveles.

En tal sentido, deben traerse a colación las normas que se refieren a la remoción de obstáculos a la participación en la vida social de la comunidad (Art. 11), particularmente, respecto de personas con necesidades especiales (Art. 42); a la superación de condiciones de pobreza y exclusión y asistencia a las necesidades (Art. 17); al desarrollo humano y económico equilibrado (Art. 18); a la tutela integral a la salud (Art. 20); a la promoción cultural (Art. 32); a la seguridad pública (Art. 34), etc.

En tal marco, deben señalarse muy especialmente las disposiciones sobre vivienda digna y hábitat adecuado (Art. 31) que contemplan:

- La resolución progresiva del déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.
- La incorporación de inmuebles ociosos, la promoción de planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores

marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

- La regulación de los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

A su vez, resultan relevantes las disposiciones que se encuentran en la parte orgánica:

- De modo general, se confiere a la Legislatura la atribución de legislar en materia de bienes públicos; de cultura, salud, ambiente y calidad de vida, promoción y seguridad sociales, recreación y turismo; de desarrollo económico, tecnológico e industrial; de obras y servicios públicos, cementerios, transporte y tránsito; de publicidad, ornato y espacio público, abarcando el aéreo y el subsuelo (Art. 80, Inc. 2).

- En tal sentido, la legislación concerniente a los “lugares públicos” no sólo debe seguir los lineamientos materiales ya mencionados, sino que además debe observar especiales resguardos formales:

- En primer lugar, la exigencia de “mayorías agravadas”: puntualmente, el artículo 81 requiere del voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de la Legislatura para aprobar y modificar los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación; sancionar el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad; imponer nombres a sitios públicos, emplazar monumentos y esculturas y declarar monumentos, áreas y sitios históricos; y legislar en materia de preservación y conservación del patrimonio cultural; y el artículo 82 requiere del voto de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura para aprobar transacciones, como así también, disponer la desafectación del dominio público y la disposición de bienes inmuebles de la Ciudad.

- En segundo lugar, la exigencia de la “doble lectura”: puntualmente, el artículo 89 requiere la observancia de tal procedimiento –regulado en el Art. 90– para la decisión sobre los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación; el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad; la imposición de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos; la desafectación de los inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos; y toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad.

- Por su parte, al Jefe de Gobierno le corresponde crear un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental, encargado de formular un Plan Urbano Ambiental; formular planes, programas y proyectos y ejecutarlos conforme a los lineamientos del Plan Urbano Ambiental; preservar, restaurar y mejorar el ambiente, los procesos

ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten, en un marco de distribución equitativa; como así también, promover la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental (Art. 104, Incs. 22, 23 y 27).

- A su turno, compete a las comunas –en tanto unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, Art. 127– ejercer funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia, sin contradecir el interés general de la Ciudad (Art. 128).

- Entre sus competencias exclusivas, se encuentra el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la Ley de Presupuesto.

- Entre sus competencias concurrentes, se encuentra la fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo; la decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna; la evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas; la participación en la planificación y el control de los servicios; la gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios.

Conforme a la Ley 71 (1998), el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental es el Consejo del Plan Urbano Ambiental.

A su vez, la Ley 2930 (2008) aprobó el Plan Urbano Ambiental porteño estableciendo que la Ciudad de Buenos Aires debe desarrollarse a pleno como una ciudad “integrada”, “policéntrica”, “plural”, “saludable” y “diversa”.

## **V. El espacio público: lo político y lo urbano**

Como ya fuera insinuado, lo político y lo urbano se encuentran íntimamente vinculados.

En tal sentido, puede advertirse que ambos tópicos comparten un mismo sustrato elemental: organización, población y territorio.

De hecho, desde sus orígenes, las formas de organización política han

influido en las formas de organización urbana y éstas en aquéllas<sup>19</sup>. Así, en lo que sigue se propone avanzar en algunas consideraciones acerca de tal conexión, con especial referencia al “espacio público”.

### 1. La imagen y los rasgos

Demodo general, la vinculación entre lo urbano y lo público puede advertirse ya en la propia “imagen de ciudad” plasmada en la Constitución porteña<sup>20</sup>, cuyos trazos principales remiten al desarrollo humano, la democracia, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia, los derechos humanos, la identidad, la pluralidad, la dignidad, la prosperidad, la hospitalidad, etc. Y lo mismo puede decirse en relación al Plan Urbano Ambiental aprobado por la Ley 2930 (2008) en cuanto se establece allí que la Ciudad de Buenos Aires debe desarrollar a pleno los siguientes rasgos:

- “Ciudad integrada”: en cuanto a la vinculación de todas sus zonas entre sí y, en especial, de la zona sur con el resto de la Ciudad, de la Ciudad con los ríos que la rodean, y de la Ciudad con el conurbano con el que constituye un Área Metropolitana.

- “Ciudad policéntrica”: en cuanto a consolidar la jerarquía de su gran área central y, simultáneamente, promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia.

- “Ciudad plural”: en cuanto a que sea un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo, en especial, un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales.

- “Ciudad saludable”: en cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, de provisión adecuada de infraestructura de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los

---

<sup>19</sup> Históricamente, las primeras organizaciones urbanas y políticas se desarrollaron simultáneamente desde la antigüedad, *cf.* Childe, V. Gordon, *Los orígenes de la civilización*, México, FCE, 1996, p. 173 y ss.; asimismo, tal relación se verifica después en la polis griega, la civitas romana, la ciudadela medieval, etc.

De igual modo, en América, las primeras ciudades también coincidieron con el afianzamiento del poder político, *cf.* Hardoy, Jorge E., *Ciudades precolombinas*, Buenos Aires, Infinito, 1999, p. 62 y ss.; asimismo, tal vinculación se comprueba después durante la colonización española, *cf.* las ordenanzas de Felipe II sobre descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias (1573).

Y, a su vez, en la Argentina, paradigmáticamente, la consolidación del gobierno federal estuvo ligada a la cuestión de la ciudad capital, *cf.* Ruiz Moreno, Isidoro, *La federalización de Buenos Aires*, Buenos Aires, Emecé, 1980, p. 11 y ss.

Acerca de las diversas manifestaciones de tal estrecha relación en la época contemporánea, *cf.* Sudjic, Deyan, *La arquitectura del poder*, Barcelona, Ariel, 2010, p. 6 y ss.

<sup>20</sup> Sobre las “imágenes” (del hombre, del Estado y del mundo) en el Derecho constitucional, *cf.* Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2003, p. 178 y ss.

residuos.

- “Ciudad diversa”: en cuanto a mantener su pluralidad de actividades –residenciales, productivas, culturales– y su pluralidad de formas residenciales –distintas densidades, distintas morfologías–, compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia.

## 2. La Ciudad y el espacio público

En especial, podría decirse que el lazo entre lo político y lo urbano se expresa, acaso por antonomasia, en la concepción y utilización del *espacio público* en una sociedad.

En efecto, una ciudad puede ser vista como la proyección de la sociedad sobre el terreno<sup>21</sup> y, desde tal perspectiva, el “espacio público” es el mejor espejo en el que una sociedad puede mirarse<sup>22</sup>.

Y es que “ciudad”, “espacio público” y “ciudadanía” son tres conceptos –políticos y urbanos– dialécticamente relacionados: en definitiva, en un sentido relevante, los ciudadanos constituyen la ciudad, la ciudad es ante todo espacio público y el espacio público es donde se desarrollan los ciudadanos<sup>23</sup>.

De allí que los usos que se despliegan en los ámbitos públicos de una ciudad constituyen un excelente termómetro para medir los niveles de democracia, integración, apropiación y pertenencia en una sociedad<sup>24</sup>.

## 3. El uso y el abuso

El “espacio público” no puede ser un “no lugar”, es decir, un espacio sin historia, identidades ni relaciones, vivido por meros usuarios que consumen y transitan en forma anónima y aislada<sup>25</sup>.

Por el contrario, es en los usos del espacio público donde se manifiesta la pluralidad sociocultural, así como la heterogeneidad y conflictividad social implícitas en las formas de apropiación de la ciudad: diversas personas usan los lugares de distintos modos, en unos casos comunes y, en otros,

---

<sup>21</sup> Cfr. Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1978, p. 75 y ss.

Las ciudades son como obras de arte colectivas, con innumerables y anónimos autores, todos los cuales dejan en ella rasgos que reflejan los valores y creencias de la sociedad y los modos de vida y de organización social, económica y cultural de sus habitantes, *cfr.* Tella, Guillermo, *et al*, *Hacer la ciudad: la construcción de las metrópolis*, Buenos Aires, Nobuko, 2006, p. 9 y ss.

<sup>22</sup> Al respecto, *cfr.* Suárez, Odilia, “El espacio público”, en *Reflexiones... los espacios públicos*, Buenos Aires, FADU-UBA, 1996, p. 5 y ss.

<sup>23</sup> Al respecto, *cfr.* Borja, Jordi, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza, 2003, p. 4 y ss.

<sup>24</sup> Al respecto, *cfr.* Segovia, Olga y Jordán, Ricardo, *Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social*, Santiago de Chile, CEPAL, 2005, p. 19.

<sup>25</sup> Sobre la expresión “no lugar”, *cfr.* Augé, Marc, *Los «no lugares». Espacios del anonimato. Una antropología de la modernidad*, Barcelona, Gedisa, 1993, p. 83 y ss.

contrapuestos, constituyéndose así en un ámbito de posible encuentro y sociabilidad, como así también, de disputas y hostilidad<sup>26</sup>.

Así resulta que, en definitiva, la distinción entre el “uso” y el “abuso” del “espacio público” no depende sino de una decisión –política y urbana– que, entre nosotros, debe tomar el legislador y desarrollar el ejecutivo, a fin de efectivizar las mandas impuestas por la regulación constitucional del “lugar público” de manera razonable y dentro del marco fijado por la delimitación constitucional del “poder público”<sup>27</sup>.

De allí que, entonces, corresponda afirmar que tal distinción no es políticamente discrecional sino constitucionalmente reglada: el ámbito del “lugar público” no absolutiza la esfera del “poder público”.

## VI. A modo de conclusión

A lo largo de la historia, diversos pensadores –filósofos, arquitectos, estadistas, urbanistas, etc.– han reflexionado acerca del “deber ser” de una ciudad<sup>28</sup>.

En tal sentido, podría decirse aquí que, entre nosotros, lo que deba ser la Ciudad de Buenos Aires se encuentra proyectado, colectiva y fundamentalmente, en las disposiciones de las Constituciones federal y porteña.

Y, por lo tanto, como se ha tratado de mostrar en este trabajo, en materia de “espacio público”, es allí dónde hay que comenzar por mirar.

---

<sup>26</sup> Cfr. Ramírez Kuri, Patricia, “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local”, en *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, AA.VV., FLACSO-M.A. México, Porrúa, 2003, p. 37.

<sup>27</sup> De allí que diversos sectores sociales pongan en cuestión los discursos y definiciones políticas acerca de quiénes y cómo pueden acceder a la ciudad y ocupar el espacio público, cfr. Herzer, Hilda, “Introducción” en *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, AA.VV., Di Virgilio, Mercedes et al (comp.), Buenos Aires, Café de las Ciudades, 2011, p. 28 y ss.

<sup>28</sup> Al respecto, cfr. Ibáñez, Enrique del Acebo: “El pensamiento urbanístico occidental (consideraciones teóricas e históricas a partir de una categorización propuesta por Françoise Choay)”, en *El habitar urbano: pensamiento, imaginación y límite. La Ciudad como encrucijada*, Ibáñez, Enrique del Acebo (dir.), Buenos Aires, Ciudad Argentina-USAL, 2000, p. 81 y ss.