



**Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Ciudad de Buenos Aires, 19 de diciembre de 2016.

Al señor Presidente de la  
Cámara Argentina  
de la Industria Plástica  
Dn. Héctor A. Méndez  
S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

Tengo el agrado de dirigirme a usted en los autos caratulados "*Adoc Envases S.R.L. y otros c/ GCBA y otros s/ medida cautelar autónoma*", expediente A35.780-2016/0 y "*Apymep Asociación Civil y otros c/ GCBA y otros s/ incidente de medida cautelar*", expediente G35.359-2016/1, en trámite por ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 20 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de la Dra. Cecilia Mólica Lourido, Secretaría N° 40, sito en la avenida Pte. Roque Sáenz Peña 636, piso 7, de esta Ciudad, a fin de hacerle saber que en las actuaciones de referencia se ha ordenado la difusión por intermedio de carteleras expuestas en lugares visibles de la Cámara Argentina de la Industria Plástica y la publicación en la página web [www.caip.org.ar](http://www.caip.org.ar) del objeto y el estado procesal de los referidos expedientes, a efectos de que todas aquellas personas que tengan un interés jurídico relevante efectúen, en el plazo de diez (10) días, las presentaciones que estimen pertinentes y manifiesten lo que por derecho corresponda. Deberán tener en cuenta, al momento de presentarse, que los mencionados procesos tramitaron como medida cautelar autónoma e incidente de medida cautelar, respectivamente, y el estado en el que se encuentre su trámite. A su vez, se deberá hacer saber que serán rechazadas *in limine* las presentaciones que repliquen lo ya argumentado en los escritos de inicio de ambos juicios y que no importen una contribución sustancial al desarrollo de los procesos por su pertinencia con el objeto de debate y su relevancia para la decisión del

caso. A tal fin, el presentante deberá indicar de modo claro y concreto cuál es su contribución sustancial novedosa.

A efectos de cumplir con la difusión requerida, se pone en conocimiento los objetos de los expedientes de referencia. En *"Adoc Envases S.R.L. y otros c/ GCBA y otros s/ medida cautelar autónoma"*, expediente A35.780-2016/0, la parte actora solicitó el dictado de una medida cautelar autónoma a los fines de suspender la aplicación y los efectos de la resolución 341/APRA/2016, emitida por la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires el 30 de agosto de 2016, en cuanto prohíbe en todo el territorio de la Ciudad de Buenos Aires la entrega, en línea de cajas, en cada venta, de bolsas no biodegradables livianas, utilizables para el transporte de mercaderías, en los supermercados, hipermercados y autoservicios de alimentos y bebidas a partir del 1 de enero de 2017 y aprueba un nuevo *"Plan de Reducción de Bolsas y Sustitución de Sobres No Biodegradables"*. La parte actora en *"Apymep Asociación Civil y otros c/ GCBA y otros s/ incidente de medida cautelar"*, expediente G35.359-2016/1, en términos similares, petitionó la suspensión de los efectos de la resolución 341/APRA/2016 y de la ley 3147.

Asimismo, con el fin de difundir el estado procesal, se informa que en ambos juicios, el 15 de diciembre del corriente, se rechazó la medida cautelar solicitada por la parte actora, resolución que fue notificada y que aún no se encuentra firme.

El auto que ordena el presente en las actuaciones *"Adoc"*, en su parte pertinente, dice: *"Ciudad de Buenos Aires, 15 de diciembre de 2016 (...)* En mérito de lo expuesto, **SE RESUELVE: 2. Ordenar la difusión del objeto y el estado procesal de la presente medida cautelar autónoma y del expediente 'Apymep', a fin de que todas aquellas personas que tengan un interés jurídico relevante, en el plazo de diez (10) días, efectúen las presentaciones que estimen pertinentes y manifiesten lo que por derecho corresponda. Deberán tener en cuenta, al momento de presentarse, que los mencionados procesos tramitaron como medida cautelar autónoma e incidente de medida cautelar y el estado en el que se encuentre su trámite. Serán rechazadas in limine las presentaciones que repliquen lo ya argumentado en los escritos de inicio de ambos juicios y que no importen una contribución sustancial al desarrollo de los procesos por su pertinencia con el objeto de debate y su relevancia para la decisión del**



### ***Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

caso. A tal fin, el presentante deberá indicar de modo claro y concreto cuál es su contribución sustancial novedosa. 3. Ordenar que la comunicación dispuesta precedentemente se instrumente a través de los siguientes medios y por el plazo de diez (10) días corridos: (...) a) difusión por intermedio de carteleras expuestas en lugares visibles de la Cámara Argentina de la Industria Plástica ubicada en Jerónimo Salguero 1939, de esta Ciudad, y mediante la publicación en su página web [www.caip.org.ar](http://www.caip.org.ar). A tal fin, líbrese oficio, el cual será confeccionado por Secretaría, quedando en cabeza de la parte actora la carga de correr con su diligenciamiento (...). Fdo. Cecilia Mólica Lourido. Juez".

El auto que ordena el presente en los autos "Apymep", en su parte pertinente, dice: "Ciudad de Buenos Aires, 15 de diciembre de 2016. (...) 3. Estar a las medidas de publicidad ordenadas en los autos 'ADOC' (...). Fdo. Cecilia Mólica Lourido. Juez".

Se encuentran autorizados a diligenciar el presente oficio Nahuel Elías (D.N.I. 34.148.267), Verónica Pettinicchi (D.N.I. 26.570.336) y/o José Ignacio Limodio (D.N.I. 37.339.765), indistintamente.

Se acompaña copia de las resoluciones dictadas el 15 de diciembre del corriente en diez y tres fojas.

Saludo a usted muy atentamente.

Samantha SALMÚN FEIJÓO  
Secretaría

## Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I. Que Adoc Envases S.R.L., Alta Plástica S.A., Atilas S.A., Bolsafilm S.A., Luis Orlando Borda, Clover Plast S.A., Patricia Rosa Dawidzon, Duopack S.R.L., Envar S.A., Omar José Freire, Imbo S.R.L., Inpla S.A., Ludoplast S.R.L., Manufacturas de Accesorios Plásticos S.A., Plastimi S.R.L., Plasty Ruel S.R.L., Polietilenos Candemar S.R.L., Polímeros Impresos S.R.L., Polinoa S.A., Polyfilm S.R.L., Quifran S.A., Rodríguez Claudia y Viscusso Fernando Sociedad de Hecho, Rolanplast S.A., Salta Plast Polietilenos S.R.L., Sertrafo S.A., Super Bol S.R.L., Terlizzi S.A.I.C., Termoplásticos Antártida S.A. y Valdoplas S.R.L. solicitaron que se dicte una medida cautelar autónoma con el objeto de suspender la aplicación y los efectos de la resolución 341/APRA/2016, dictada el 30 de agosto de 2016 (fs. 1/33).

Indicaron que mediante la resolución impugnada se prohibió en todo el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la entrega en líneas de cajas, en cada venta, de bolsas no biodegradables livianas utilizables para transporte de mercaderías en los supermercados, hipermercados y autoservicios de alimentos y bebidas a partir del 1 de enero de 2017. Asimismo, se aprobó un nuevo “*Plan de Reducción de Bolsas y de Sustitución de Sobres No Biodegradables*” (fs. 2 vta.).

Peticionaron que se ordene a la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires –en adelante, APRA- que arbitre los medios necesarios para poner en conocimiento de los sujetos alcanzados por la referida resolución la suspensión cautelar pretendida y, a su vez, que la mencionada suspensión sea publicada en el sitio web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires –en adelante, GCBA- (fs. 2 vta.).

Precisaron que la suspensión de los efectos de la resolución en cuestión es requerida hasta tanto se resuelva el reclamo impropio interpuesto el 1 de noviembre del corriente, en los términos del artículo 91 de la ley de procedimientos administrativos de la Ciudad de Buenos Aires y agregaron que, para el caso de que el reclamo sea resuelto de manera adversa por la Administración, hasta tanto se resuelva la acción de nulidad que –según señalaron- interpondrán oportunamente (fs. 2 vta.).

Sostuvieron que la resolución 341/APRA/2016 contraviene los fines previstos en la ley 3147 y cercena a las industrias fabricantes de bolsas plásticas toda posibilidad de ejercer su industria. Consideraron que la ley 3147 no facultó a APRA a prohibir la entrega de bolsas plásticas en supermercados y autoservicios sino a elaborar un plan de sustitución de bolsas no degradables por bolsas biodegradables que incluyera, entre otras cuestiones, la concertación de políticas de sustitución con el sector productivo con el objeto de facilitar la reconversión del sector y la fijación de un cronograma de reemplazo gradual de bolsas no biodegradables por aquéllas biodegradables (fs. 3).

Afirmaron que la APRA nunca elaboró un plan que incluyera los aspectos antes señalados y que resulta materialmente imposible cumplir con los objetivos de la ley 3147 ya que –según indicaron- “*no existe en nuestro país materia prima de producción nacional que permita sustituir las bolsas de polietileno por bolsas biodegradables*” (fs. 3). Agregaron que esta circunstancia fue reconocida por la APRA, por una comisión multidisciplinaria creada por ésta para impulsar la fabricación de material biodegradable, por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y por la Legislatura local. En este contexto, entendieron que la prohibición de entrega de bolsas plásticas que entrará en vigencia el 1 de enero de 2017 resulta nula de nulidad absoluta (fs. 3).

Añadieron que la resolución 341/APRA/2016 comenzó a producir perjuicios a los actores y a todo el sector productivo debido a que, por la inminente entrada en vigencia de la prohibición, sus clientes han dejado de reponer el stock de bolsas de polietileno que entregan comúnmente en la línea de cajas. Aseguraron que dicha circunstancia representa no sólo un grave perjuicio económico para los reclamantes sino para miles de fuentes de trabajo (fs. 3 vta.).

Por otro lado, manifestaron que las bolsas de polietileno son la opción que mejor protege el medio ambiente. Indicaron que las alternativas propuestas por la APRA representan mayores emisiones de gases con efecto invernadero, mayor consumo de energía y agua dulce, mayor generación de residuos sólidos urbanos, menor reciclado y que las "ecobolsas" promovidas por la Agencia constituyen un riesgo mayor a la salud pública por la presencia de coliformes y bacterias, en particular la *escherichia coli* (fs. 3 vta.). Por esta razón, consideraron que la resolución 341/APRA/2016 debió haber estado precedida de un análisis de impacto ambiental.

Los actores manifestaron que son pequeñas y medianas empresas cuya actividad principal es la producción y comercialización de bolsas plásticas convencionales y que tienen una importante parte de su clientela en la Ciudad de Buenos Aires, motivo por el cual el dictado de la resolución en cuestión les genera un perjuicio directo que determinaría –según su entender– su legitimación para solicitar la presente medida cautelar (fs. 4).

En cuanto al marco normativo aplicable al caso, luego de reseñarlo, los accionantes, en particular, enumeraron diversos artículos de la ley 3147 y estimaron que el espíritu y la letra de la norma apuntaban a lograr un reemplazo gradual del material no biodegradable por material biodegradable con plazos de implementación que le permitiera a la industria fabricante de bolsas adaptarse en forma progresiva a las nuevas exigencias (fs. 4 vta.). Agregaron que, al momento de dictarse la ley, la Legislatura reconoció que no estaban dadas las condiciones para que se produjera el reemplazo de las bolsas no biodegradables y fijó plazos de hasta cinco años (fs. 4 vta.).

Aseguraron que *"la realidad ha demostrado que luego de transcurridos los plazos previstos por el art. 5 de la Ley 3.147 y hasta el día de la fecha continúa siendo materialmente imposible sustituir el material no biodegradable por el biodegradable por causas completamente ajenas a las Reclamantes, circunstancia que hasta la misma APRA ha reconocido"* (fs. 5).

Hicieron referencia a diversas reglamentaciones dictadas por la APRA durante el año 2012, entre ellas, las resoluciones 155/APRA/2012, 193/APRA/2012, 255/APRA/2012 y 282/APRA/2012 (fs. 5/6 vta.) y la resolución 341/APRA/2016 (fs. 6 vta./7).

Con relación al remedio precautorio solicitado, expusieron que la suspensión de efectos de la resolución 341/APRA/2016 constituye una medida cautelar de las llamadas autónomas, expresamente prevista en los artículos 178 y 187 del CCAyT (fs. 7). Interpretaron que el reclamo impropio interpuesto es un requisito para la habilitación de la instancia judicial de acuerdo a lo establecido por el artículo 3, inciso 2, del código de rito e indicaron que hasta la fecha en la cual presentaron su escrito la APRA no había resuelto su petición (fs. 7 vta.).

Resaltaron que la pretensión efectuada en esta sede es formalmente procedente en tanto se encuentra pendiente de resolución el reclamo administrativo y aclararon que lo que se persigue por medio de las presentes actuaciones no es una decisión sobre el fondo de la cuestión sino *"simplemente que [se] remedie la omisión de la APRA de suspender la ejecución de la Resolución 341/2016 mientras se encuentra en trámite la Impugnación"* (fs. 7 vta.).

En orden a fundar la verosimilitud de su derecho, los actores sostuvieron que la resolución 341/APRA/2016 resulta manifiestamente ilegítima (fs. 8 vta.). En primer lugar, pusieron de resalto el exceso reglamentario que presentaría la referida resolución y la incompetencia de la APRA para regular el reemplazo de las bolsas no biodegradables por fuera de los límites impuestos por la ley 3147 (fs. 9).

Reputaron que el objetivo de la ley –según entienden– no es la prohibición lisa y llana de las bolsas no biodegradables sino el reemplazo progresivo por bolsas biodegradables. Por tal causa, entendieron que del propio texto del artículo 1 de la ley 3147 surge que la prohibición de las bolsas no biodegradables es la última etapa de un proceso que expresamente exige como instancia previa y necesaria la reducción progresiva de la entrega de bolsas no biodegradables, hasta llegar a su prohibición a través de la sustitución (fs. 9).

Expusieron que de acuerdo con la ley 3147 la prohibición e incluso la reducción, de entrega de bolsas no biodegradables deben, por imperio legal, ser precedidas de un plan de reducción elaborado por la APRA que permita que el sector productor de bolsas no biodegradables pueda reconvertirse hacia la producción de bolsas biodegradables y que *“sólo de esa manera la Ley permite el ‘reemplazo gradual’ y la ‘posterior prohibición’ de las bolsas no degradables”* (fs. 9 vta.).

Señalaron que el cronograma establecido por el artículo 5 de la ley 3147 no establece plazos para la entrada en vigencia de la prohibición de bolsas no biodegradables sino que refiere a plazos a partir de los cuales los sujetos obligados a la sustitución deben proceder al reemplazo de las bolsas no biodegradables. Concluyeron que debe existir una posibilidad fáctica de entregar bolsas biodegradables en lugar de las que no lo son y que esa interpretación se encuentra reforzada por los antecedentes que dieron origen al texto de la ley 3147 (fs. 9 vta.).

Opinaron que la imposibilidad material de cumplir con los objetivos de la ley 3147 fue reconocida por la propia Legislatura, el Poder Ejecutivo local, la APRA, la Comisión Multidisciplinaria creada por la APRA y por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires debido a la falta de tecnología y de materia prima en el mercado local (fs. 10/12 vta.).

Los actores advirtieron que, pese a la obligación contenida en la norma, la APRA nunca concertó políticas de sustitución de bolsas con el sector productivo ni implementó medidas de incentivo para la reconversión del sector (fs. 13). Agregaron que la mencionada autoridad derogó las resoluciones reglamentarias que había dictado hasta ese momento y dejó sin efecto el trabajo de la Comisión Multidisciplinaria, creada por la propia APRA, que había concluido que no se debía establecer una prohibición de bolsas no biodegradables sino que se debía apuntar a su reciclaje (fs. 13 vta.).

Luego, según continuaron relatando, *“de manera inconsulta, en un trámite express, sobre la base de fundamentos dogmáticos, y dándole la espalda a la Ley 3.147 y al trabajo desarrollado por los expertos convocados a participar en la Comisión Multidisciplinaria, la APRA decidió prohibir la entrega de bolsas plásticas no biodegradables. Y para ello derogó el Plan de Reducción de Bolsas y Sustitución de Sobres no Biodegradables aprobado por la Resolución 155/2012 y sus modificaciones y aprobó un nuevo plan que viola las disposiciones del art. 4 de la Ley 3.147”* (fs. 13 vta.). Argumentaron que se fijó un plazo irrazonablemente exiguo para su entrada en vigencia de tan sólo cuatro meses.

Por todo ello, sostuvieron que resulta evidente que la resolución 341/APRA/2016 es inconstitucional por exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en los términos del artículo 102 de la Constitución local (fs. 14 vta.).

Desde otra perspectiva, los accionantes entendieron que la prohibición de entrega de bolsas no biodegradables en un plazo de cuatro meses dispuesta por la resolución 341/APRA/2016 viola el principio de progresividad ambiental establecido por la ley 25.675 general del ambiente (fs. 15 y vta.).

Posteriormente, señalaron que la resolución 341/APRA/2016 fue dictada sobre la base de fundamentos dogmáticos y apuntaron que las bolsas de plástico representan una minúscula porción de los residuos sólidos urbanos que se generan en la Ciudad de Buenos Aires y que generan menores impactos ambientales que sus pretendidas alternativas (fs. 16/18). En este marco, trajeron a colación diversos estudios elaborados por universidades nacionales y por países extranjeros (fs. 18/21 vta.).

De otro lado, los actores afirmaron que el uso de los materiales alternativos propuestos por la APRA se encuentran prohibidos por el Código Alimentario Argentino, norma que –según sus palabras– establece disposiciones higiénico-sanitarias y bromatológicas que deben cumplir los establecimientos que se enmarcan en su órbita. A modo de ejemplo, indicaron que las bolsas o envases hechos de polietileno reciclado que pudieran tener contacto con alimentos violarían esta prohibición (fs. 21 vta.).

También afirmaron que ni en la Ciudad ni en la provincia de Buenos Aires existen plantas industriales de compostaje que permitan que los residuos se biodegraden; por lo tanto, reputaron inútil usar materiales de envasado producidos con materiales biodegradables si luego de la recolección de los residuos éstos no son tratados en plantas de compostaje (fs. 22 vta.).

Asimismo, los demandantes afirmaron que la resolución 341/APRA/2016 afecta sus derechos constitucionales; entre ellos el derecho de propiedad y de ejercer una industria lícita y, si bien reconocieron que nadie posee un derecho adquirido al mantenimiento de un régimen normativo existente, ello no les impide considerar que la resolución 341/APRA/2016 altera el marco de estabilidad de la ley 3147 en el cual vienen desarrollando su actividad (fs. 24 y vta.).

Seguidamente, manifestaron que la resolución 341/APRA/2016 es un acto administrativo nulo de nulidad absoluta e insanable, cuyos vicios se vislumbran –a su juicio– en distintos elementos tales como la competencia, el objeto, la causa, el procedimiento, la motivación y la finalidad (fs. 25 vta./26).

Apuntaron que el peligro en la demora requerido para el dictado de la medida cautelar pretendida se ve reflejado en la considerable disminución en las ventas que han padecido, tendencia que, de acuerdo a su criterio, se acentuará puesto que con la publicación de la resolución 341/APRA/2016 muchos de sus clientes han reducido sustancialmente sus órdenes de compras de bolsas plásticas (fs. 26 vta.).

A su vez, entendieron que la concesión de la medida cautelar que solicitaron no perjudica al interés público “*sino que lo beneficia y además traerá mayores beneficios para el interés general que la ejecución del acto general impugnado*” (fs. 28). En este sentido, los actores aclararon que con la suspensión de la resolución el beneficio al interés público estará dado por el hecho de permitir un análisis serio por parte del GCBA para el cumplimiento de todos los objetivos de la ley 3147, permitir que se fijen políticas para la reconversión de la actividad de los productores sobre la base de materia prima local y –entre otras cuestiones– evitará la pérdida de empleos vinculada con las actividades de suministro de insumos para la Ciudad de Buenos Aires y de las cooperativas que trabajan en el reciclado de plásticos (fs. 28 vta.).

Por otro lado, destacaron que no existe otra medida que les permita asegurar de manera provisional sus derechos y que, en el caso, se verifica el cumplimiento de los requisitos del artículo 12 de la ley de procedimientos administrativos local (fs. 29 y vta.).

Luego, consideraron que el código de rito local no prevé la necesidad de exigir una contracautela para el otorgamiento de medidas cautelares como la requerida en autos. Sin perjuicio de ello, subsidiariamente, prestaron caución juratoria para el caso de que se considere necesaria (fs. 30).

Para la hipótesis en que durante la tramitación de la medida precautoria se resolviera el reclamo impropio deducido y se agotara, así, la vía administrativa, estimaron que resultaría aplicable el artículo 187, cuarto párrafo, del CCAT que otorga vigencia a la cautelar hasta tanto se venza el plazo de caducidad para la interposición de la acción de nulidad contra la resolución impugnada. A pesar de ello, dejaron planteada en forma subsidiaria la petición de una medida cautelar anticipativa con el compromiso de iniciar la correspondiente acción de fondo, en los términos del artículo citado (fs. 30 vta.).

Finalmente, ofrecieron prueba e hicieron reserva del caso federal y de la cuestión constitucional.

II. Que el Secretario General de la Cámara de Apelaciones del fuero ordenó la anotación de las presentes actuaciones en el Registro de Procesos Colectivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Acuerdo Plenario 4/2016, y además informó que las actuaciones “Apymep Asociación Civil y otros c/ GCBA y otros s/ incidente de medida cautelar”, expediente G35.359-2016/1, en trámite ante este Juzgado, tendrían vinculación con la presente causa (fs. 34).

III. Que a fs. 464 la señora juez a cargo del Juzgado N° 3 del fuero se inhibió de entender en las presentes actuaciones por considerar que el objeto y la pretensión deducida por la parte actora resultaban idénticos a aquéllos planteados en el expediente “Apymep” (ya citado) y a fs. 466 se recibió la causa en este Juzgado.

IV. Que el 21 de noviembre del corriente se requirió al GCBA -Agencia de Protección Ambiental- que informara si había sido resuelto el reclamo impropio interpuesto el 1 de noviembre del corriente en el marco del expediente administrativo 24.474.699/MGEYA/2016 y que remitiera copia certificadas de dichas actuaciones (fs. 476).

Sin perjuicio de ello, a fs. 478 se convocó a los actores y a la APRA a una audiencia, la que fue celebrada el 5 de diciembre de 2016 (ver acta de fs. 504/508 vta.).

En el marco de dicha audiencia las partes expusieron sus argumentos. En síntesis, los actores replicaron los del escrito de fs. 1/33 e ilustraron al Tribunal sobre algunos aspectos técnicos, fácticos y estadísticos; por su parte, la APRA se expuso en torno a los alcances de la resolución 341/APRA/2016 y manifestó que la decisión allí plasmada era una posición ya tomada.

Por último, encontrándose agregada la respuesta brindada por la APRA y las actuaciones administrativas requeridas (ver fs. 479/483 vta.), pasaron los autos a resolver la medida cautelar solicitada.

V. Que todo sujeto que pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida cautelar debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (conf. doct. Fallos: 323:337 y 329:5160, entre otros).



La finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia (conf. arg. art. 177, CCAyT) y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido, lo cual permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica (conf. Fallos: 330:1261).

Como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud (conf. Fallos: 330:5226). Asimismo, la verificación de la concurrencia del peligro en la demora requiere una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego, operado por una posterior sentencia (conf. Fallos: 329:5160).

Mediante su dictado se busca asegurar que, durante el lapso que inevitablemente transcurre entre el inicio del proceso y el dictado de la decisión final, no sobrevenga cualquier circunstancia que torne inoperantes los efectos de la resolución definitiva (conf. Palacio, Lino E., *Derecho Procesal Civil*, tomo VIII, 2da. ed. act., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, ps. 4/7).

Asimismo, la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación enseña que los recaudos de viabilidad de las medidas precautorias deben ser ponderados con especial prudencia cuando una decisión favorable altera el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado y configura un anticipo de jurisdicción respecto del fallo final de la causa (conf. Fallos: 329:4161).

VI. Que, en particular, respecto de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, el CCAyT prevé que “[l]as partes pueden solicitar la suspensión de la ejecución o del cumplimiento de un hecho, acto o contrato administrativo, en los siguientes supuestos: 1) Si dicha ejecución o cumplimiento causare o pudiere causar graves daños al/la administrado/a, el tribunal, a pedido de aquél/lla, puede ordenar a la autoridad administrativa correspondiente, la suspensión del cumplimiento del hecho, acto o contrato, en tanto de ello no resulte grave perjuicio para el interés público; 2) Si el hecho, acto o contrato, ostentare una ilegalidad manifiesta, o su ejecución o cumplimiento tuviera como consecuencia mayores perjuicios que su suspensión” (art. 189, CCAyT y conf. Sala I, “Aguas Argentinas SA c/GCBA s/otros procesos incidentales”, expte. EXP 13.652/1, 27/06/2006 y “Espósito José c/GCBA s/otros procesos incidentales”, expte. EXP 9.365/1, 22/03/04).

Si bien el Código procesal local contempla recaudos específicos para las medidas cautelares que persigan la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, lo cierto es que los presupuestos que enumera el artículo 189 del CCAyT no hacen más que adaptar, al caso particular, los requisitos que la doctrina tradicionalmente ha señalado para la procedencia de las medidas cautelares.

En efecto, la presencia de una ilegalidad manifiesta (conf. art. 189, inc. 2, CCAyT) incidirá en la verosimilitud del derecho alegado, mientras que los graves daños que podría causar al administrado la ejecución del hecho, acto o contrato (conf. art. 189, inc. 1, CCAyT) se relacionan con el peligro en la demora.

Asimismo, el criterio jurisprudencial dominante coincide en la necesidad de una mayor prudencia a la hora de analizar la admisibilidad de este tipo de medidas, lo cual deriva de la presunción de legitimidad que emana de los actos de los poderes públicos y de la consideración del interés público en juego.

VII. Que, llegado este punto, resulta conveniente realizar una breve reseña del marco normativo relacionado con el objeto de autos.

La ley 3147 (sancionada el 27/08/2009, promulgada el 17/09/2009 y publicada en el BOCBA N° 3274 del 07/10/2009) tiene por objeto fomentar el desarrollo de la producción de bolsas biodegradables y la reducción progresiva y posterior prohibición de la entrega de bolsas no biodegradables por parte de los comercios; y la sustitución de sobres y bolsas no biodegradables por aquéllas que sí lo son (conf. art. 1). La finalidad de esta ley, conforme expresa su artículo 3, es contribuir con la minimización en la generación de residuos y disminuir el volumen de la disposición final de aquéllos que no sean biodegradables, en consonancia con las prescripciones de la ley 1854 de gestión integral de residuos sólidos urbanos.

La ley 3147 previó que la autoridad de aplicación debía elaborar un *“Plan de Reducción de Bolsas y de Sustitución de Sobres No Biodegradables”* en el plazo de ciento ochenta (180) días corridos a partir de su entrada en vigencia, el cual debía incluir los siguientes aspectos: *“a. Concertación de políticas con el sector de supermercados, hipermercados, autoservicios y cadenas de comercios minoristas, tendientes a reducir la entrega de bolsas con cada venta. b. Concertación de políticas de sustitución de bolsas no biodegradables con el sector productivo, priorizando a los que posean establecimientos radicados en la Ciudad de Buenos Aires. c. Medidas de incentivo económico para el desarrollo de la tecnología, en especial a PYMES, con el objeto de facilitar la reconversión del sector productivo para la fabricación de bolsas biodegradables. d. Cronograma de reemplazo gradual de sobres y bolsas no biodegradables por biodegradables por parte de los actores involucrados. e. Campañas de concientización a la población sobre el beneficio de llevar sus propias bolsas o recipientes en ocasión de sus compras; y la importancia que representa para el cuidado del ambiente. Las mismas deberán reforzarse previo a la implantación de las políticas. f. Apoyo técnico y capacitación para los sectores involucrados”* (art. 4).

A su vez, según lo normado por el artículo 5 de la ley 3147, los titulares de los establecimientos que se vieran obligados a la sustitución de sobres no biodegradables deberían proceder a su reemplazo en el plazo de dos (2) años, a contar desde la entrada en vigencia de la ley, a implementar por parte de las empresas e instituciones con sede en la Ciudad y organismos públicos del GCBA que envían correspondencia con destino dentro de los límites de la CABA (conf. art. 5, inc. 1). En el caso de las bolsas no biodegradables, la ley fijó dos plazos distintos, a contar siempre desde su entrada en vigencia: a) cuatro (4) años para aquellos supermercados e hipermercados que comercialicen productos alimentarios y bebidas (conf. art. 5, inc. 2, punto a), y b) cinco (5) años para todos los titulares de los establecimientos no incluidos en el inciso a (conf. art. 5, inc. 2, punto b).

Por otra parte, mediante el dictado del decreto 180/GCBA/2012 (publicado en el BOCBA N° 3892 del 16/04/2012) se designó a la Agencia de Protección Ambiental como autoridad de aplicación de la ley 3147 y se le encomendó a ésta la elaboración y difusión del *“Plan de Reducción de Bolsas y de Sustitución de Sobres No Biodegradables”*, en el plazo de sesenta (60) días a partir de su entrada en vigencia (conf. arts. 1 y 2). El aludido plan fue aprobado mediante el artículo 1 de la resolución 155/APRA/12 (publicada en el BOCBA N° 3907 del 09/05/2012) y, entre otras cosas, previó la creación de una Comisión Multidisciplinaria con el objeto de impulsar la fabricación de bolsas plásticas biodegradables con materia prima nacional (ver anexo I, apartado IV, res. 155/APRA/12). Esta resolución fue modificada por las resoluciones 193/APRA/2012 y 255/APRA/2012, complementada por la resolución 282/APRA/2012 y, posteriormente, derogada por su par 341/APRA/2016.

La resolución 341/APRA/2016 (del 30 de agosto de 2016, publicada en el BOCBA N° 4958 del 05/09/2016), que aquí se cuestiona, “*prohib[e] en todo el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la entrega, en línea de cajas, en cada venta, de bolsas no biodegradables livianas, utilizables para transporte de mercaderías, en los supermercados, hipermercados y autoservicios de alimentos y bebidas a partir del 1° de enero de 2017*” (art. 1).

A los efectos de la resolución, se definió como “*bolsa no biodegradable liviana*” a aquella bolsa de polietileno, menor a cincuenta (50) micrones de espesor, comúnmente denominada “*de un solo uso*” o tipo camiseta (conf. art. 1, *in fine*).

Asimismo, la resolución 341/APRA/2016 prohíbe “*la entrega de (i) bolsas oxodegradables u oxidegradables, aun cuando cuenten con sellos y/o autorizaciones de otras jurisdicciones, y (ii) bolsas no biodegradables menores o iguales a quince centímetros por veinte centímetros (15cm x 20cm), por parte de y/o en todo establecimiento comercial, a partir de la entrada en vigencia de la presente*” (art. 2).

En el artículo 4 se aprobó un nuevo “*Plan de Reducción de Bolsas y Sustitución de Sobres No Biodegradables*”, que forma parte integrante como anexo I, y en el artículo 6 se dejaron sin efecto las resoluciones 155/APRA/2012, 193/APRA/2012, 255/APRA/2012 y 282/APRA/2012, “*con excepción de aquellas medidas adoptadas en tutela del ambiente y la salud de las personas, que no se opongan a la presente*”.

VIII. Que, en síntesis, los actores cuestionan mediante diversos argumentos la decisión plasmada en la resolución 341/APRA/2016 en tanto prohíbe, a partir del 1 de enero de 2017 y en todo el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la entrega, en línea de cajas, en cada venta, de bolsas no biodegradables livianas, para transporte de mercaderías, en los supermercados, hipermercados y autoservicios de alimentos y bebidas.

Cabe aclarar que los actores no han impugnado la ley 3147.

IX. Que, en primer lugar, es dable señalar que todos los plazos fijados en el artículo 5 de la ley 3147 se encuentran, a la fecha, cumplidos por lo cual no se advierte *prima facie* que la APRA haya excedido su competencia ni incurrido en exceso reglamentario al prohibir a partir del próximo 1 de enero la entrega en línea de cajas de bolsas no biodegradables livianas en supermercados, hipermercados y autoservicios.

En efecto, la resolución cuestionada no hizo más que diferir en el tiempo la prohibición contenida en la ley 3147.

X. Que, por otra parte, tampoco se vislumbra, liminarmente, que la APRA haya desbordado sus facultades reglamentarias en tanto la prohibición establecida tendería a hacer efectivo uno de los objetivos de la ley 3147; esto es, la reducción de la cantidad de bolsas no biodegradables que se entregan en los comercios de la CABA.

En este punto, resulta necesario aclarar que la resolución 341/APRA/2016 no prohíbe la producción ni comercialización de las bolsas no biodegradables sino solamente su entrega en la línea de cajas de los supermercados, hipermercados y autoservicios de alimentos y bebidas de la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, incluso bajo las previsiones de la resolución que los actores cuestionan, las bolsas no biodegradables que los actores producen podrían ser vendidas al público en las góndolas de los comercios, al igual que el resto de los productos.

Así, la medida cautelar peticionada parecería tener por fin mantener un determinado punto de venta para los productos que comercializan los actores ya que, como se dijo, ninguna medida se ha adoptado que prohíba su producción o comercialización.

No empece lo dicho el hecho –no controvertido en la audiencia celebrada por el Tribunal- de que, por el momento, no sea fácticamente posible proceder a la sustitución por bolsas plásticas biodegradables. Ello, dado que, además de que existen otras opciones (vgr. las bolsas larga vida, reutilizables y reciclables y bolsas biodegradables de papel –conf. puntos I y III del anexo I de la resolución 341/APRA/2016-), de todos modos, la prohibición de entrega de bolsas no biodegradables en la línea de caja de los supermercados, hipermercados y autoservicios de alimentos y bebidas de la Ciudad luciría en consonancia con el declarado propósito de la ley 3147 de lograr la reducción progresiva de su cantidad.

XI. Que aun cuando se acepte que las medidas adoptadas puedan importar, en los hechos, una limitación a la actividad que desarrollan los actores, que afectaría en algún grado su derecho a ejercer industria lícita, ello no basta para concluir en su ilegitimidad.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es uniforme en cuanto a que “*nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos ni a la inalterabilidad de los mismos*” (Fallos: 268:228; 272:229; 291:359; 300:61; 308:199; 310:2845; 311:1213, entre otros).

En el mismo orden de ideas, se ha dicho que no es aceptable sostener que existen relaciones jurídicas insusceptibles de modificación porque ello implicaría sobreponer el interés privado de un particular por encima del interés de la comunidad, lo cual resulta inadmisibles y contrario al texto constitucional (conf. Fallos: 336:1774, del voto de los jueces Lorenzetti y Highton de Nolasco).

XII. Que las limitaciones resistidas por los actores tampoco se muestran, *prima facie*, como irrazonables.

Cabe recordar que, conforme a una jurisprudencia invariable de la Corte, la razonabilidad –según el particular significado que a este concepto jurídico se le reconoce en orden al poder de policía- quiere decir que las medidas utilizadas por la autoridad pública deben ser proporcionalmente adecuadas a los fines perseguidos por el legislador (conf. Fallos: 171:348; 199:483; 200:450; 248:800, entre muchos otros).

De esta manera, “*toda vez que tal adecuación exista, es decir, siempre que la actividad estatal restrictiva no aparezca como patente y arbitrariamente desproporcionada con relación al objeto del acto, su revisión jurídica será improcedente*” (del dictamen del Procurador General al que remite la CSJN en Fallos: 327:4958).

XIII. Que en el marco del alcance definido de la noción de razonabilidad, la medida plasmada en la resolución 341/APRA/2016 no luce, *prima facie*, como desproporcionada en tanto, como se dijo, sólo estaría afectando el lugar de venta o entrega de las bolsas no biodegradables que producen los actores; sin prohibir, contrariamente a lo argumentado, su fabricación y comercialización.

A su vez, la limitación cuestionada aparece liminarmente como idónea en orden a cumplir con la reducción de la cantidad de las bolsas no biodegradables, que es –como ya se señaló- uno de los fines que persigue la ley 3147. Tampoco podría calificársela de intempestiva en tanto, como antes se dijo, los plazos de cuatro y cinco años previstos en la ley 3147 se encuentran cumplidos.

XIV. Que, desde otro ángulo, aun admitiendo, como propugnan los actores, que la referida ley ordenó a la APRA la elaboración de un plan que debía incluir, entre otras cosas, la concertación de políticas tendientes a reducir la entrega de bolsas con cada venta y de sustitución de bolsas no biodegradables con el sector productivo así como la adopción de medidas de incentivo económico para el desarrollo de la tecnología, en

especial a PyMES, con el objeto de facilitar la reconversión, lo cierto es que ni la ley ni las resoluciones dictadas por la APRA habrían sujetado el cumplimiento de los plazos a la efectiva implementación de dichas medidas.

XV. Que los argumentos que exponen los actores tendientes a ilustrar al Tribunal respecto de la inconveniencia de aceptar las medidas que se pretenden implementar no pueden ser atendidos.

En primer lugar, excede el limitado marco de conocimiento propio de las medidas cautelares determinar si, tal como afirman los actores, las alternativas propuestas por la APRA representan mayores emisiones de gases con efecto invernadero, mayor consumo de energía y agua dulce, mayor generación de residuos sólidos urbanos, menor reciclado. Igual consideración cabe efectuar respecto de lo manifestado en cuanto a que las “*ecobolsas*” promovidas por la Agencia constituyen un riesgo mayor a la salud pública por la presencia de coliformes y bacterias.

En segundo término, es sabido que *“no corresponde a los jueces juzgar sobre la oportunidad, conveniencia o eficacia de las medidas implementadas por los otros poderes del Estado en ejercicio de las funciones que les son propias, sino que es su misión esencial efectuar el control de compatibilidad de la ley o reglamento en juego con las garantías y derechos amparados por la Constitución Nacional”* (Fallos: 319:1537).

XVI. Que deben descartarse, al menos en esta etapa, los argumentos expuestos en orden a afirmar que la resolución 341/APRA/2016 debió haber sido precedida de una evaluación de impacto ambiental ya que esta exigencia no tendría respaldo ni en la ley nacional 25.675 general del ambiente ni en su par local 123 de impacto ambiental.

XVII. Que, en este contexto, cabe resaltar que conforme la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no son admisibles las medidas cautelares de no innovar respecto de actos que suponen el ejercicio del poder policía (conf. Fallos: 307:1994, 207:215 y 245:116).

El Máximo Tribunal federal, a lo largo de su historia, ha sido particularmente restrictivo en el otorgamiento de medidas cautelares que interfirieran con el ejercicio del poder de policía, admitiéndolas casi únicamente cuando con ellas afectaban potestades asignadas por la Constitución expresa y exclusivamente al Gobierno nacional (vgr. pronunciamiento dictado en *“Molinos Río de la Plata S.A. y otra c/ Misiones, provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”*, Fallos: 332:2139).

XVIII. Que, no obstante todo lo dicho, teniendo que en cuenta que la resolución 341/APRA/2016 podría afectar no sólo derechos de raigambre económica de los actores sino también los de los trabajadores del sector y dado que, según manifestaron los actores en el escrito de fs. 1/33 y en la audiencia celebrada el 5 de diciembre, con anterioridad al dictado de la resolución mencionada habrían existido instancias de diálogo, resulta aconsejable instar a la APRA a que continúe generando espacios de participación; máxime teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la ley 3147, esto es, la producción y sustitución por bolsas plásticas biodegradables no sería fácticamente cumplible, a tenor de lo manifestado por la propia APRA en el marco de la referida audiencia.

XIX. Que todo lo dicho debe entenderse con la provisionalidad que caracteriza el dictado de las medidas cautelares –conf. art. 182, CCAyT- y sin perjuicio de lo que pueda corresponder decidir ulteriormente.

XX. Que en atención a la índole de los derechos debatidos en autos y que pesa sobre los jueces el deber de arbitrar los medios para otorgar la difusión necesaria de todas aquellas

acciones que encuentren apoyo en derechos colectivos (conf. CSJN, “Halabi” y “Padec”, Fallos: 332:111 y 336:1236, respectivamente; en igual sentido, TSJ, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Teso, Oscar Emilio y otros c/ GCBA y otros s/ procesos incidentales’”, sentencia del 11/9/14, del voto de magistrado Lozano; Cámara de Apelaciones del fuero, Sala I, “Asociación Civil Basta de Demoler y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”, expte. EXP 43.501/2, 17/5/16, y Sala II, “Padec c/ Banco de la Ciudad de Buenos Aires s/ otras demandas contra la aut. administrativa”, expte. EXP 19.281/0, 12/7/11), corresponde ordenar la publicidad del presente proceso y de la causa “Apymep Asociación Civil y otros c/ GCBA y otros s/ incidente de medida cautelar”, expediente G35.359-2016/1, a fin de garantizar que las personas que pudieran llegar a tener un interés en el resultado de los referidos pleitos tomen el debido conocimiento de su existencia.

En consecuencia, en uso de las facultades conferidas por el artículo 27, inciso 5, del CCAyT, corresponde ordenar la difusión del objeto y el estado procesal de la presente medida cautelar autónoma y del expediente “Apymep”, a fin de que todas aquellas personas que tengan un interés jurídico relevante, en el plazo de diez (10) días, efectúen las presentaciones que estimen pertinentes y manifiesten lo que por derecho corresponda. Deberán tener en cuenta, al momento de presentarse, que los mencionados procesos tramitaron como medida cautelar autónoma e incidente de medida cautelar y el estado en el que se encuentre su trámite. Serán rechazadas *in limine* las presentaciones que repliquen lo ya argumentado en los escritos de inicio de ambos juicios y que no importen una contribución sustancial al desarrollo de los procesos por su pertinencia con el objeto de debate y su relevancia para la decisión del caso. A tal fin, el presentante deberá indicar de modo claro y concreto cuál es su contribución sustancial novedosa.

La difusión se hará mediante los siguientes medios y por el plazo de diez (10) días corridos:

- a) difusión por intermedio de carteleras expuestas en lugares visibles de la Cámara Argentina de la Industria Plástica ubicada en Jerónimo Salguero 1939, de esta Ciudad, y mediante la publicación en su página web [www.caip.org.ar](http://www.caip.org.ar).
- b) difusión por intermedio de carteleras expuestas en lugares visibles en las sedes de las quince Juntas Comunales.
- c) publicación en la página web [www.consejo.jusbaires.gob.ar](http://www.consejo.jusbaires.gob.ar) perteneciente al Consejo de la Magistratura de la Ciudad.
- d) en la página web [www.ijudicial.gob.ar](http://www.ijudicial.gob.ar) y en los medios de difusión que dispone el Departamento de Información Judicial, dependiente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad.
- e) publicación en la página web [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar) perteneciente al GCBA.
- f) publicación en la página web [www.fiscalias.gob.ar](http://www.fiscalias.gob.ar) perteneciente al Ministerio Público Fiscal.

En mérito de lo expuesto, **FALLO:**

1. Rechazar la medida cautelar solicitada.
2. Ordenar la difusión del objeto y el estado procesal de la presente medida cautelar autónoma y del expediente “Apymep”, a fin de que todas aquellas personas que tengan un interés jurídico relevante, en el plazo de diez (10) días, efectúen las presentaciones que estimen pertinentes y manifiesten lo que por derecho corresponda. Deberán tener en cuenta, al momento de presentarse, que los mencionados procesos tramitaron como medida cautelar autónoma e incidente de medida cautelar y el estado en el que se encuentre su trámite. Serán rechazadas *in limine* las presentaciones que repliquen lo ya

argumentado en los escritos de inicio de ambos juicios y que no importen una contribución sustancial al desarrollo de los procesos por su pertinencia con el objeto de debate y su relevancia para la decisión del caso. A tal fin, el presentante deberá indicar de modo claro y concreto cuál es su contribución sustancial novedosa.

3. Ordenar que la comunicación dispuesta precedentemente se instrumente a través de los siguientes medios y por el plazo de diez (10) días corridos:

a) difusión por intermedio de carteleras expuestas en lugares visibles de la Cámara Argentina de la Industria Plástica ubicada en Jerónimo Salguero 1939, de esta Ciudad, y mediante la publicación en su página web [www.caip.org.ar](http://www.caip.org.ar). A tal fin, líbrese oficio, el cual será confeccionado por Secretaría, quedando en cabeza de la parte actora la carga de correr con su diligenciamiento.

b) difusión por intermedio de carteleras expuestas en lugares visibles en las sedes de las quince Juntas Comunales. A tal fin, líbrese oficio al señor Secretario de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, el cual será confeccionado por Secretaría, quedando en cabeza de la parte actora la carga de correr con su diligenciamiento.

c) publicación en la página web [www.consejo.jusbaires.gob.ar](http://www.consejo.jusbaires.gob.ar) perteneciente al Consejo de la Magistratura de la Ciudad. A tal fin, líbrese oficio, el cual será confeccionado por Secretaría, quedando en cabeza de la parte actora la carga de correr con su diligenciamiento.

d) publicación en la página web [www.ijudicial.gob.ar](http://www.ijudicial.gob.ar) y en los medios de difusión que dispone el Departamento de Información Judicial, dependiente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad. A tal fin, líbrese oficio, el cual será confeccionado por Secretaría, quedando en cabeza de la parte actora la carga de correr con su diligenciamiento.

e) publicación en la página web [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar) perteneciente al GCBA. A tal fin, líbrese oficio, el cual será confeccionado por Secretaría, quedando en cabeza de la parte actora la carga de correr con su diligenciamiento.

f) publicación en la página web [www.fiscalias.gob.ar](http://www.fiscalias.gob.ar) perteneciente al Ministerio Público Fiscal. A tal fin, líbrese oficio, el cual será confeccionado por Secretaría, quedando en cabeza de la parte actora la carga de correr con su diligenciamiento.

4. Designar oficial notificador *ad hoc* a José Ignacio Limodio (D.N.I. 37.339.765) a fin de efectuar las notificaciones de la presente.

Regístrese, notifíquese -en el día con habilitación de día y hora- por cédula y, oportunamente, archívese.