



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO Nº 2  
SECRETARÍA Nº4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de noviembre de 2019.

### AUTOS Y VISTOS:

1. A fs. 1/23 la *“Unión de Cámaras y Asociaciones de Buenos Aires en Manejo de Plagas Urbanas”* (en adelante UCABA), con el patrocinio letrado del Dr. Daniel Sabsay, promueve acción declarativa de certeza en los términos del art. 277 del Código CAyT, con el objeto de *“poner fin a la incertidumbre generada en torno a los alcances de la ley 2214 respecto de la actividad que llevan adelante las empresas nucleadas por UCABA y declarar la inaplicabilidad de la inscripción en el Registro de Residuos Peligrosos”*.

1.1. Al enunciar el objeto de la acción, la entidad actora aclara que los principales interrogantes a dilucidar son tres, a saber:

*a)* Si las empresas dedicadas al control de plagas urbanas que solo utilizan insecticidas domisanitarios de uso profesional, deben inscribirse en el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos.

*b)* Si la exigencia de inscribirse ante el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos supera el test de razonabilidad técnica.

*c)* Si el hecho *“ [...] de que los envases vacíos de los productos domisanitarios utilizados por estas empresas que no califican como residuos peligrosos en la jurisdicción de la Provincia de Bs. As. y se convierten en residuos peligrosos al ingresar en el territorio de la Ciudad respeta los principios de congruencia, igualdad y seguridad jurídica”*.

**1.2.** La parte actora también solicitó que hasta tanto recaiga sentencia definitiva y firme en el presente proceso, se dicten dos medidas cautelares:

*i.* Una orden de no innovar, consistente en que *“se suspendan respecto de las empresas representadas por la UCABA, la exigencia de inscribirse en el referido Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos”* involucrando tal suspensión *“a cualquier intimación administrativa o eventuales infracciones en ese sentido”*.

*ii.* Una medida innovativa consistente en que se convoque a un diálogo ambiental federal a efectos de lograr congruencia entre las diferentes jurisdicciones en materia de regulación de empresas dedicadas al control de plagas.

**1.3.** Seguidamente la entidad actora fundamenta la competencia de este fuero manifestando que se encuentra controvertida la aplicación de las leyes de la Ciudad por ser contrarias a la Constitución Nacional y a la Constitución de la Ciudad, y por estar dirigida la acción contra el GCBA.

En cuanto a la legitimación activa, señala que *“la entidad accionante agrupa a empresas privadas de control de plagas legalmente habilitadas y vela por sus intereses económicos, sociales, laborales y profesionales, ejerciendo la representación, promoción y defensa del sector”*, y que lo hace *“a partir de la fusión de cuatro Cámaras preexistentes ... que deciden fusionarse consolidar los intereses y responsabilidades compartidas, facilitando esfuerzos colectivos para alcanzar metas comunes”*.

**1.4.** Con relación a los hechos que motivaron el inicio de la acción, la demandante explica que la Agencia de Protección Ambiental del GCBA (en adelante APRA), que tiene a su cargo la regulación y fiscalización del control profesional de plagas urbanas y vectores de enfermedades, *“ha tomado la decisión de dar de baja a todas las empresas habilitadas, para que luego haya una nueva habilitación comercial”*.

Explica al respecto que la APRA *“decidió considerar a la actividad que despliegan las empresas nucleadas por UCABA como generadora de Residuos peligrosos, según la ley 2214 y su decreto reglamentario 2020/2007, y cursó numerosas intimaciones en ese sentido a las empresas del sector”*.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2  
SECRETARÍA N°4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

La entidad actora cuestiona el referido requerimiento aseverando que *“la actividad del control de plagas es efectuada mediante productos domisanitarios, algunos de venta libre y otros autorizados por ANMAT por considerarse que no implican un riesgo para la salud ni el ambiente”*, que sólo *“el 2% de la totalidad de la generación de envases vacíos se corresponde a los domisanitarios de uso profesional, triple lavados y perforados”*, y que *“las empresas de control de plagas están obligadas a realizar el tratamiento de triple lavado, normalizado por la norma IRAM 12069, que garantiza que sólo quedan trazas de plaguicidas del orden de los 30 ppm.”*

En tal sentido, afirma que *“los envases de plaguicidas sometidos a triple lavado pierden su condición de residuos peligrosos por conservar menos de 1000 ppm (0,1%) en caso de sustancia catalogada como muy tóxica”*.

Así, califica de *“equivocado”* el rótulo de ser generadores de residuos peligrosos, y afirma que el requerimiento de la administración *“implica, para las empresas representadas por UCABA, obligaciones administrativas, de manejo de envases, de especificación y registro del transporte, del cambio del rango sindical de sus empleados, del pago de servicios extras, cánones tributarios desvirtuando el rol que su actividad cumple en defensa de la salud y bienestar de la comunidad”*.

La entidad actora refuerza sus argumentos afirmando que *“las empresas dedicadas al control de plagas urbanas no pueden ser consideradas generadoras de residuos peligrosos”*, en tanto *“no utilizan materiales que conforme la propia ley 2214 y sus anexos puedan calificarse de peligrosos”*, sino que sólo emplean *“domisanitarios sin riesgo en su utilización corriente y debida, conforme los parámetros de diligencia de la actividad”*. Por tal razón, concluye, *“tampoco generan un residuo con contenido peligroso”*.

Luego de una breve referencia a las disposiciones de la ley 2214 de residuos peligrosos, al decreto reglamentario 2020/07, y a las demás normas reglamentarias que regulan la materia, la UCABA califica a las exigencias de la APRA como “*superfluas*” e “*innecesarias*” y afirma que “*tergiversan la realidad*” y “*generan una clara discriminación de aquellas empresas medianas y pequeñas a las que la imposición de tales medidas, les genera una situación de imposible cumplimiento*” y que “*dadas sus múltiples y gravosas consecuencias, estas empresas se verán eliminadas del mercado de libre competencia, en beneficio de otras empresas de alto perfil a las que, por el contrario, estos requisitos no ocasionarán perjuicios*”.

Volviendo a la conducta de la Administración que motiva la presente acción, la parte actora afirma que las empresas que realizan la actividad de control de plagas se ven obligadas, al momento de pedir su inscripción o reinscripción en el registro pertinente, a entregar una memoria descriptiva con un listado de todos los productos que utilizan para la prestación de sus servicios, conforme lo dispuesto en la ordenanza 36352/MCBA/80. Agrega que, para evitar trámites administrativos tediosos, se incorporaron en dichas memorias “*prácticamente a todos los plaguicidas domisanitarios, aun cuando era muy posible que no se llegaran a usar*”, incluyendo plaguicidas de uso exclusivo en salud pública de utilización “*en condiciones de riesgo sanitario únicamente en acciones o campañas estatales contra vectores de enfermedades humanas*”.

Al respecto, señala que luego de 38 años durante los cuales la incorporación de esas sustancias a las memorias descriptivas “*fue una práctica común y generalizada*”, la APRA, “*sin mediar comunicación documentada alguna, que explique o avise a las empresas que se cambiarían los criterios en lo que respecta a los productos declarados en sus memorias descriptivas, repentinamente cambia de paradigma*”, y “*utiliza la lista de productos referida con anterioridad, que tan solo tenía un significado referencial de lo que las empresas podían utilizar en clave potencial, pero que, en la mayoría de los casos no se utilizaban, para justificar la intimación de inscribirse como Generador de Residuos Peligrosos. Ello, por detectarse en la Memoria Descriptiva productos que exceden los límites establecidos por el Anexo IV del Decreto Reglamentario N° 2020/2007*”.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2  
SECRETARÍA N°4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

Finalmente se destaca en la demanda, que *“en sentido contrario, la autoridad ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) no considera que las empresas deban inscribirse como generadoras de residuos peligrosos”*, que *“la UCABA ha intentado abrir instancias de diálogos para articular esfuerzos públicos y privados que culminen con la debida implementación en nuestra sede porteña de la debida trazabilidad de los productos”*, y que frente al fracaso de las instancias de diálogo, se dio inicio a la presente acción.

**1.5.** A continuación, la entidad demandante argumenta respecto de la procedencia de las medidas cautelares que peticiona, alegando que la verosimilitud en el derecho *“está dada por la irrazonabilidad de la exigencia de inscripción ante el Registro de Residuos Peligrosos y su consecuente afectación de los derechos a ejercer industria lícita [...] y a trabajar [...], y de la garantía constitucional de inviolabilidad de la propiedad [...], y destacando que a su entender “la aplicación irrestricta de la ley 2214 a las empresas encargadas del control de plagas urbano no da cumplimiento con las mandas constitucionales mencionadas”*.

En cuanto al peligro en la demora, señala que *“se advierte un peligro cierto e inminente en tanto la exigencia de inscripción en el Registro de Residuos Peligrosos impacta en la ecuación económica de las empresas, las cuales se ven expuestas a costear gastos que no guardan proporción con su estructura e incluso a culminar su actividad cerrando sus puertas”*.

Con respecto a la media innovativa que peticiona, consistente en convocar a *“un diálogo ambiental federal a efectos de lograr congruencia entre las diferentes jurisdicciones en materia de regulación de empresas dedicadas al control de plagas”*, la actora considera que *“el hecho de que los envases triple lavados y*

*perforados según norma IRAM utilizados por las empresas encargadas de control de plagas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, no se los consideren residuos peligrosos y se conviertan en residuos peligrosos al cruzar la General Paz e ingresar en el territorio de la Ciudad genera una verdadera confusión conceptual que impide aplicar el marco regulatorio adecuado y ubica a mis representadas en una situación de quiebre con el principio de congruencia en materia ambiental [...] y con el principio de igualdad”.*

**1.6.** A renglón seguido la entidad amparista argumenta en favor de la procedencia de la acción declarativa que promueve, expresando que la falta de certeza se refiere a los alcances de la ley 2214 respecto de la actividad que llevan adelante las empresas nucleadas en la UCABA.

Con respecto al perjuicio requerido por el art. 277 del Código CAyT para la procedencia de la acción intentada señala que el mismo estaría provocado por la afectación de los derechos consagrados en los artículos 14, 14 bis, 16 y 17 de la Constitución Nacional, y 12 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *“toda vez que la regulación discrimina al pequeño y mediano operador, no receptando las razones de distinción necesarias y razonables” (sic).*

Y en cuanto a la inexistencia de otra vía para resolver la invocada situación de incerteza, se limita a afirmar que *“no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta o meramente académica, sin que medie entre las partes una vinculación de derecho que traduce un interés serio y suficiente en la declaración de certeza pretendida, que asume así la condición de caso”.*

**1.7.** Finalmente, la UCABA ofrece la prueba que considera pertinente para su derecho, plantea caso federal, y formula reserva de plantear la inconstitucionalidad de la ley 2214 *“en el futuro”* y para el caso en que se rechace la presente acción declarativa de certeza.

**2.** Una vez radicadas las actuaciones ante este Tribunal, en atención a la naturaleza de las cuestiones en debate, a efectos de contar con los elementos necesarios para emitir pronunciamiento respecto de la pretensión cautelar, se dispuso requerir al GCBA que remitiera copia de los expedientes administrativos referidos en la demanda y, paralelamente, convocar a una audiencia de partes.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2  
SECRETARÍA N°4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

3. A fs. 117/121 el Gobierno demandado acompañó CD con copia de las actuaciones administrativas, y el 29 de octubre pasado tuvo lugar la audiencia supra referida, durante la cual las partes tuvieron oportunidad de exponer y ampliar oralmente sus pretensiones y fundamentos.

## Y CONSIDERANDO

### I. Cuestiones preliminares

En primer lugar, y en atención al objeto de la demanda y al modo en que ha sido articulada la acción, corresponde efectuar un análisis de la admisibilidad de la acción presentada, cuyo objeto consiste en obtener un pronunciamiento sobre los alcances de la ley 2214 respecto de la actividad que llevan adelante las empresas que se dedican al control y manejo de plagas urbanas.

El art. 277 del CCAyT establece que “... *puede deducirse demanda que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al/la actor/a y éste/a no dispusiere de otro medio legal para ponerle término inmediatamente*”.

De modo que para la procedencia de este remedio judicial se requiere la presencia de los siguientes recaudos: i) un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica; ii) la existencia de un interés jurídico serio en el peticionario, de modo que la incertidumbre referida ocasione, eventualmente, un daño, lesión o perjuicio actual; y iii) inexistencia de otro medio en el ordenamiento jurídico para obtener el cese de la falta de certeza alegada.

Así, a fin de resolver la cuestión planteada en autos, corresponde comenzar por determinar si se presenta en el caso el primero de dichos recaudos, esto es el “*estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica*” toda vez que su ausencia haría innecesario pronunciarse respecto de los restantes.

Para ello debe establecerse con claridad cuál es el objeto de la demanda, esto es, precisar el estado de incerteza al que los actores pretenden que el Tribunal ponga fin.

Se advierte que en su escrito de inicio, los actores manifiestan que “*el principal interrogante a dilucidar es: ¿las empresas dedicadas al control de plagas urbanas que solo utilizan insecticidas domisanitarios de uso profesional, deben inscribirse ante el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos?*” (vale aclarar que en realidad los actores se refieren al Registro de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos, en el ámbito de la CABA).

De este interrogante derivan otros dos, a saber: a) si esta exigencia supera el test de razonabilidad técnica y b) si la circunstancia de que en la Provincia de Buenos Aires los envases vacíos de los productos domisanitarios utilizados por las empresas no sean considerados residuos peligrosos “*respete los principios de congruencia, igualdad y seguridad jurídica*” (fs. 1/1 vta.).

Asimismo, durante la audiencia celebrada el 29 de octubre pasado, preguntados acerca de cuál es la falta de certeza que les genera el actual orden vigente en la materia, los letrados de UCABA precisaron que:

“... *la incertidumbre planteada en la cuestión de fondo (no así tanto en la medida cautelar) tiene que ver con [determinar] si UCABA y las empresas que nuclea deben ser consideradas o se les debe aplicar el requisito de que se inscriban en el registro de residuos peligrosos en virtud de que durante 13 años no hubo esa exigencia o, en todo caso, por qué se da esa omisión estatal de haber hecho esa exigencia de que se registren como generadores de residuos peligrosos*”

Y también que:

“... *acá la incertidumbre es precisamente si es o no es un residuo, que para la Unión no lo es (...) en cambio, se da como algo absolutamente asumido*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO Nº 2  
SECRETARÍA Nº4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

*desde hace muy poco –a pesar de que la vigencia de la ley (...) tiene 13 o 14 años– que necesariamente se trata de un residuo peligroso. Ahí aparece, a mi modo de ver, también un aspecto de incertidumbre; por eso la necesidad de certeza”.* (Dr. Sabsay minuto 7:45).

Por otra parte la Agencia de Protección Ambiental entiende que la normativa les resulta perfectamente aplicable a las empresas nucleadas en UCABA (o a algunas de ellas), en razón de que en sus memorias descriptivas consignan productos que exceden en concentración los valores de referencia del Anexo IV del decreto 2020/2007 reglamentario de la ley 2214. Ello se desprende tanto de las constancias de la causa (actuaciones administrativas obrantes a fs. 81/82, 84/86 y expedientes obrantes en el CD aportado por el GCBA a fs. 117/118), como de las manifestaciones vertidas durante la audiencia *supra* referida.

Los actores, por su parte, entienden que la norma no debe aplicarse a su respecto en razón de las siguientes consideraciones: a) la irrazonabilidad de la exigencia atento a las características de los productos que dicen utilizar y cuyos residuos consideran no peligrosos debido a que se los somete a un proceso de triple lavado; b) la circunstancia de que durante 13 años tal requisito no les fue requerido, por lo que interpretan la actual exigencia como un cambio de criterio; c) la supuesta incongruencia de las regulaciones en CABA y en la Provincia de Buenos Aires.

Otro aspecto a señalar se relaciona con la falta de definición de los sujetos eventualmente alcanzados por el pronunciamiento que se pretende. Es que ni de la demanda, ni de la documental, ni de las manifestaciones vertidas por las partes durante la audiencia del 29 de octubre surge con precisión cuál es el universo de

firmas y/o empresas integrantes de la UCABA, que como tales se encontrarían afectadas por la alegada falta de certeza.

## **II. ¿Existe la alegada falta de certeza?**

**II.1.** De los términos del extenso escrito de demanda se desprende que la entidad actora no tiene dudas acerca de la vigencia de la ley 2214, el decreto 2020/2007 y sus normas reglamentarias, ni de su aplicación a las empresas que desarrollan actividad en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tampoco existe estado de incerteza respecto de cuáles son los productos cuyo empleo y transporte genera residuos peligrosos en los términos de la normativa antes referida, y obliga a las empresas y personas que los utilizan a cumplir las disposiciones contenidas en dichas normas y a inscribirse en el Registro de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos.

También reconoce la entidad actora que en las memorias descriptivas presentadas ante la Agencia de Protección Ambiental por las empresas nucleadas en la UCABA, se incluyen productos que exceden los límites establecidos en el Anexo IV del Decreto Reglamentario 2020/2007.

La situación de incerteza planteada como fundamento de la presente acción estriba entonces, en si la aplicación de la normativa que la actora reconoce como vigente resulta razonable o no.

Ello a partir de dos cuestiones básicas: la primera, es que durante los primeros trece años de vigencia de la ley 2214 nunca se había exigido a las empresas de control de plagas inscribirse en el mentado Registro de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos. Así, la actual exigencia de cumplimiento de la ley se plantea como un cambio de criterio que genera incertidumbre.

La segunda radica en el distinto tratamiento de la cuestión *sub lite* en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en donde según afirma la actora, los envases utilizados por las empresas encargadas del control de plagas no son considerados residuos peligrosos “*y se convierten en residuos peligrosos al cruzar la General Paz e ingresar en el territorio de la Ciudad*”. Tal situación generaría, a su entender, “*una verdadera confusión conceptual que impide aplicar el marco*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2  
SECRETARÍA N°4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

*regulatorio adecuado” y ubicaría a las empresas representadas por la Cámara “en una situación de quiebre con el principio de congruencia en materia ambiental”.*

En definitiva, la acción aquí intentada apunta, concretamente a la razonabilidad de la ley 2214 y su decreto reglamentario, cuestiones que aparecen, *ab initio*, como ajenas al ámbito de la acción meramente declarativa, y que deben encauzarse a través de la acción declarativa de inconstitucionalidad regulada en el artículo 113 inc. 2 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la ley 402.

**II.2.** Los actores sostienen a fs. 5 vta. de su escrito de inicio que “[l]a APRA, sin mediar comunicación documentada alguna, que explique o avise a las empresas que se cambiarían los criterios en lo que respecta a los productos declarados en sus Memorias Descriptivas repentinamente cambia de paradigma. Utiliza la lista de productos referida con anterioridad, **que tan sólo tenía un significado referencial de lo que las empresas podían utilizar en clave potencial, pero que, en la mayoría de los casos no se utilizaban**, para justificar la intimación de inscribirse como generador de residuos peligrosos. Ello por detectarse en la Memoria Descriptiva productos que exceden los límites establecidos por el Anexo IV del Decreto reglamentario n° 2020/2007”.

Asimismo durante la audiencia, UCABA manifestó que “*la norma está vigente desde 2006 pero recién se ha exigido hace muy poco tiempo. Eso es un cambio de criterio ¿no tuvieron tiempo durante 13 años de aplicarla? A lo mejor es un criterio adecuado, pero decir que no hubo cambio de criterio es por lo menos sorprendente*”.

Ahora bien, respecto de si APRA puede exigir o no a empresas nucleadas en UCABA el cumplimiento del requisito de inscripción en el registro de

residuos peligrosos cuando durante 13 años no lo hizo, corresponde precisar que UCABA parece postular que la omisión estatal de hacer cumplir con todas las disposiciones de la normativa en la materia durante un período prolongado de tiempo hizo nacer un derecho en cabeza de los actores a que nunca más lo hagan, al menos a su respecto. Esto es, que los actores parecen interpretar que la inactividad estatal se asimila a una derogación tácita de ciertos aspectos de la norma (en el caso emanada de la Legislatura de la CABA) o a una renuncia definitiva a darle cumplimiento, y requieren que el Tribunal convalide dicha interpretación, dado que formalmente la norma continúa operativa.

Por otra parte (aun cuando se admitiera a modo de hipótesis que el requisito de inscripción constituye un cambio de criterio) es doctrina pacífica que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de una norma y menos a no ser compelido a cumplirla.

Por ello, el pretendido cambio de criterio de la administración no logra justificar siquiera mínimamente la interpretación actora en el sentido de que la inscripción en el registro ley 2214 no les resulta aplicable porque nunca antes se les aplicó.

De tal suerte que en este punto tampoco se verifica falta de certeza que justifique la pretensión de autos.

**II.3.** Respecto de la falta de congruencia entre las normas (o prácticas) de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires, se debe subrayar que el principio que invocan obliga a las normas locales guardar congruencia respecto de la ley nacional, mas no necesariamente entre sí. Esto así, porque es posible concebir dos regulaciones que, aun siendo ambas congruentes con la norma nacional, presenten divergencias entre sí en algún aspecto. Esto, porque no es imposible que exista más de un modo de cumplir con la norma federal, frente a situaciones geográficas o demográficamente diversas.

Por otra parte, sería igualmente posible hacer el planteo inverso y postular que es necesario que la normativa de la Provincia de Buenos Aires se haga coincidir con la de la CABA. La opinión de los actores en el sentido de que la normativa bonaerense sería más razonable que la ley 2214 de ningún modo es apta para fundar la irrazonabilidad de esta última y por tanto su inconstitucionalidad.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2  
SECRETARÍA N°4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

Por último, a pesar de que los actores pretenden justificar una irrazonabilidad de la normativa, lo cierto es que sólo se dirigen a probar un exceso de celo en las autoridades que no se presenta en la regulación provincial que postulan más adecuada. No obstante, las diferentes características de ambas jurisdicciones permiten suponer que la diversa regulación obedece a que se trata en un caso de un centro urbano densamente poblado y en el otro de una provincia agropecuaria. Así, sería posible imaginar que la regulación, verbigracia, de la utilización de pesticidas sea sustancialmente diferente en ambas jurisdicciones sin que ello signifique per se que alguna de ellas resulte irrazonable, toda vez que atienden a diferentes características poblacionales y geográficas.

Por ello, tampoco se verifica en autos una incongruencia normativa que conduzca a pensar que el requerimiento de inscripción en el registro en el ámbito de la CABA, no resultaría aplicable a los actores. Esto último es especialmente relevante si se considera que los actores no han informado cuántas ni cuales de las firmas que la integran tienen sus depósitos en la provincia y sólo un domicilio legal en la CABA.

**II.4.** Por otra parte, y como ya se explicó, es también un requisito de procedencia de la acción declarativa de certeza *“la existencia de un interés jurídico serio en el peticionario, de modo que la incertidumbre referida ocasione, eventualmente, un daño, lesión o perjuicio actual”*.

En el caso, más allá de manifestaciones genéricas en el sentido de que tal inscripción conllevaría la desaparición de las empresas nucleadas en UCABA, no surge de la demanda ni de la documental acompañada cuáles exactamente serían esos costos.

En efecto, a fs. 97 (informe técnico) se consigna que para inscribirse en el Registro de Generadores de Residuos Peligrosos resulta necesario realizar determinadas erogaciones.

Así informa que se requiere abonarle a un gestor la suma de \$ 10.000 para tramitar la obtención del Certificado CAA-APRA y otro tanto al momento de gestionar la inscripción en el registro. Añade a esto \$ 6.000 en concepto de certificaciones de escribanía y \$ 3.000 en concepto de tramitación agrimensor. Por último se informa que las empresas que se inscriban deberán hacer una erogación de \$ 2.500 a fin de adquirir un Receptáculo.

Asimismo informa que para inscribirse en el registro de nación (cuya razonabilidad no se cuestiona en autos) se deberán afrontar idénticos costos. Añade finalmente genéricos “*costos por sueldos, equipamiento y otros conceptos*”.

Sin embargo, ningún elemento se acompaña a fin de justificar tales importes, ni se explica por qué razón resulta necesaria la contratación de gestores a fin de realizar un trámite que no presenta (o no se invocan) dificultades tales que no pueda ser realizado sin su asistencia.

Dado que durante la audiencia celebrada el 29 de octubre pasado, el GCBA propuso la posibilidad de concentrar el acopio de dichos residuos por parte de las empresas nucleadas en UCABA, el agravio en el sentido de que sería posible que una nueva administración decida hacer una interpretación distinta de la norma y obligue a las empresas a acopiar de modo independiente, generando de este modo erogaciones imposibles de afrontar resulta meramente conjetural por lo que no justifica tratamiento alguno.

Así, no se advierte en el caso, ni los actores ofrecen probar, que los eventuales costos que podría significar el cumplimiento de la normativa en materia de residuos peligrosos acarreen la ruina de las empresas nucleadas en UCABA.

**Así, es posible determinar que la incerteza que la entidad actora pretende que el Tribunal haga cesar no consiste en si las empresas nucleadas en la Cámara se encuentran o no objetivamente alcanzadas por las previsiones de la ley 2214 y el decreto 2020/2007, sino si es razonable que lo estén.**



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2  
SECRETARÍA N°4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

**II.5.** Finalmente, es un requisito de procedencia de la acción la *“inexistencia de otro medio en el ordenamiento jurídico para obtener el cese de la falta de certeza alegada”*.

Más allá del contenido de las medidas cautelares solicitadas, se advierte que en autos se pretende que el Tribunal declare que la exigencia de inscripción en el registro de residuos peligrosos resulta irrazonable. Esto no es otra cosa que la declaración de inconstitucionalidad de la norma en ese aspecto, por violatoria del artículo 28 de la CN.

En efecto, atento a los términos en que fue interpuesta la demanda, si el Tribunal declarara que la norma, por irrazonable, resulta inaplicable a los actores, no estaría haciendo otra cosa que declarar su inconstitucionalidad.

Pero en el caso, tal declaración se presenta bajo el ropaje de un pedido de certeza respecto de una norma que resulta perfectamente clara y cuyos alcances (independientemente del desacuerdo manifestado en autos) son perfectamente conocidos por los actores.

Por ello, no se advierte que la declaración de certeza que solicitan en autos se oriente a despejar un estado de incerteza respecto del alcance de la normativa, sino de una velada impugnación de acto administrativo en razón de su pretendida inconstitucionalidad.

En tal sentido, cabe recordar que tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación como el Tribunal Superior de Justicia señalan han señalado que *“no cualquier duda jurídica torna procedente una acción declarativa de certeza ... la pretensión meramente declarativa no procede si la cuestión debatida tiene un*

*carácter simplemente consultivo o importa una indagación meramente especulativa”<sup>1</sup>.*

En el mismo sentido la Cámara de Apelaciones del fuero ha sostenido que *“el objeto de las pretensiones de esta índole [declaración de certeza] no consiste en la impugnación de un acto o hecho administrativo sino (...) en obtener de la jurisdicción un pronunciamiento hábil para despejar un estado de incertidumbre”<sup>2</sup>.*

En definitiva, las consideraciones precedentes permiten concluir que la demanda de autos no da cumplimiento a los requisitos previstos en el art. 277 del Código CAyT, resultando así formalmente inadmisibile.

Sin perjuicio de ello, considero pertinente efectuar un análisis más detallado de los cuestionamientos a la razonabilidad de las normas vigentes en materia de residuos peligrosos formulados por la parte actora.

### **III. La alegada irrazonabilidad de la aplicación de la ley 2214 y normas reglamentarias.**

**III.1.** A efectos de abordar las cuestiones enunciadas en el título del presente apartado, efectuaré en primer lugar una breve referencia a las normas cuya aplicación cuestiona la entidad actora.

En materia de residuos peligrosos, la Ciudad se encuentra regida por Ley 2.214 y el decreto reglamentario 2.020/07, que regula la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos en la Ciudad.

El artículo 6 de la ley 2.214 define la peligrosidad como la capacidad intrínseca de una sustancia o mezcla de sustancias de causar efectos adversos, directos o indirectos, sobre la salud o el ambiente.

En su artículo 20, dispone que se considera generador a toda persona física o jurídica responsable de cualquier proceso, operación, actividad o servicio que genere residuos calificados como peligrosos en los términos de esta Ley.

---

1 CSJN, Fallos: 307:1379; 318:2374, entre muchos otros; TSJ, “Valenciana Argentina José Eisenberg y Cía SAIC”, expte. 6506/09 del 28/10/09).

2 CCAyT, Sala II. “Policía Federal Argentina c/ GCBA s/ Acción Meramente Declarativa”. Sentencia del 2/10/2019.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2  
SECRETARÍA N°4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

La utilización de productos denominados como BIOCIDAS (tal el caso de autos), se encuentran caracterizados por el Anexo I del decreto reglamentario 2.020/07 de la ley 2.214 de residuos peligrosos según la corriente Y4 como “*Desechos resultantes de la producción, la preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios*”.

Éstos productos presentan características de peligrosidad establecidas en el Anexo II del decreto citado, tales como H11 “[s]ustancias tóxicas (con efectos retardados o crónicos): sustancias o desechos que, de ser aspirados o ingeridos, o de penetrar en la piel pueden entrañar efectos retardados o crónicos, incluso la carcinogénesis”, y H12 “[e]cotóxicos, sustancias o desechos que, si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos”.

Asimismo el artículo 2º del Anexo I del decreto reglamentario 2.020/2007 establece que “[e]n función de la afectación del bien jurídico tutelado por la Ley N° 2.214 y el presente Decreto, la Autoridad de Aplicación podrá establecer que un residuo no es considerado peligroso cuando perteneciendo a los Anexos I y/o II de la Ley N° 2.214, la concentración o masa relativa de la sustancia, compuesto o mezcla de compuestos peligrosos en el residuo no implique un riesgo para la salud de las personas o el ambiente en general. **Para dicha determinación se tendrán en cuenta las concentraciones establecidas en el Anexo IV del presente Decreto**”.

**III.2.** A pesar de que por el modo elusivo de la argumentación actora -que dirige su razonamiento a fundar la no peligrosidad sólo de los productos domisanitarios que dicen utilizar habitualmente y no de todos los que consigna en las memorias descriptivas y que se reserva la posibilidad de utilizar llegado el caso- lo

cierto es que queda suficientemente claro que las firmas nucleadas en UCABA incluyeron en sus memorias descriptivas productos respecto de cuya peligrosidad nada dicen y que tampoco identifican, a pesar de haber sido específicamente preguntado durante la audiencia.

Por otra parte, no queda claro si los actores consideran que aquellos residuos correspondientes a los productos que incorporaron a la memoria descriptiva para un uso eventual e improbable son igualmente inocuos y si admiten la aplicación de la técnica de triple lavado. UCABA tampoco precisa si la norma es irrazonable también respecto de dichos productos.

Así, los actores cuestionan la decisión administrativa respecto sólo de algunos de los productos incluidos en las memorias descriptivas, pero nada dicen sobre su razonabilidad en relación a aquellos otros cuya utilización resultaría –según afirman– excepcional. Tampoco queda claro –a pesar de que también fue preguntado durante la audiencia– si aquellos residuos que no admiten ser sometidos al proceso de triple lavado son también inocuos.

Asimismo, no explican si todas las memorias descriptivas presentadas por las empresas nucleadas resultan coincidentes e incluyen los mismos productos, ya que la decisión del Tribunal sólo sería oponible a las firmas que hayan incluido en sus memorias aquellos productos cuyos desechos los actores consideran no peligrosos.

Huelga decir que, en estas condiciones, no es posible dar vía libre para disponer de tales residuos contra la opinión técnica de la autoridad de aplicación y en ausencia de las medidas de seguridad que agravan a los actores, sin siquiera saber de qué productos se trata.

Por otra parte, si bien no con suficiente claridad, UCABA parece postular que los residuos cuya calificación de peligrosos cuestiona, son inocuos en razón de haber sido sometidos previamente a un proceso de triple lavado.

Ahora bien, respecto del triple lavado, aun admitiendo que su aplicación hiciera que determinados envases vacíos no constituyan en los hechos residuos peligrosos, nada obliga al GCBA a implementar tal sistema, siendo una cuestión de mérito la evaluación de si –dadas las características de la jurisdicción y las posibilidades técnicas de control– finca la fiscalización en la aplicación regulada



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2  
SECRETARÍA N°4

UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)  
CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

Número: EXP 9881/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0

Actuación Nro: 13835769/2019

del triple lavado o utiliza un método alternativo que entienda que cumple igualmente con la función de garantizar la salud y un ambiente limpio a los habitantes de la Ciudad.

Así, el hecho de que los actores funden la ausencia de peligrosidad de los residuos en el hecho de haber sido sometidos al proceso de triple lavado, toda vez que tal método no se encuentra regulado en la Ciudad, luce razonable que los porcentajes de concentración de las sustancias peligrosas que tome en cuenta la Administración a fin de evaluar la peligrosidad de los residuos se calcule en ausencia de tal procedimiento.

En este sentido, resultan ilustrativas las manifestaciones vertidas por la representante de APRA en la audiencia, de las que se desprende que los envases que admiten ser sometidos al proceso de triple lavado no constituyen la totalidad de los residuos que produce la actividad. Así, ni los blíster, ni las jeringas, ni los envases de cartón permiten ser sometidos a tal procedimiento, por lo que la aplicación del triple lavado que dicen realizar los actores resulta inhábil para justificar la inaplicabilidad de la norma a su respecto. Esto, tanto por la imposibilidad de fiscalización de la administración como por la imposibilidad de someter todos los residuos a dicho procedimiento.

Por lo tanto, los argumentos expuestos por los actores en este sentido, no bastan para generar incerteza alguna sobre la aplicabilidad de la ley a su respecto.

#### **IV. Conclusión**

En conclusión, se advierte que no concurren en autos los requisitos que impone el artículo 277 del CCAYT para la procedencia de este tipo de proceso. Esto, porque:

a) No se advierte ningún estado de incertidumbre sobre el alcance de la ley 2214 y el decreto 2020/2007, sino que los agravios actores se orientan a fundar la irrazonabilidad de la norma, su supuesta incongruencia con las regulaciones de otra jurisdicción y su brusca aplicación. Ninguno de estos agravios constituyen dudas o incertezas respecto del alcance de la norma sino cuestionamientos velados a su constitucionalidad.

b) No se funda suficientemente la lesión que la aplicación de la norma les significa a los actores, ni se ofrece probar el impacto económico que su aplicación significaría en la ecuación económica de las empresas. Esto es particularmente relevante por cuanto, si bien no obra en autos detalle alguno en ese sentido, de las afirmaciones vertidas por los actores en la audiencia se desprende que las firmas nucleadas en UCABA tienen realidades económicas diversas que van desde empresas con “*un par de empleados*” hasta aquellas que cuentan más de 40; y toda vez que los gastos que dicen tener que afrontar no son proporcionales al tamaño de la firma, el impacto económico tampoco lo será.

De tal suerte que, ante la no configuración de los requisitos previstos en el Código de rito para la promoción de una acción meramente declarativa, y resultando la pretensión objetivamente improponible, corresponde disponer su rechazo *in limine*<sup>3</sup>.

Es que, como se ha sostenido, la potestad de rechazar *in limine* una demanda no queda encorsetada en la configuración de deficiencias de orden formal, sino que también engrosa sus posibilidades, según los casos, la promoción de una acción evidente y manifiestamente infundada<sup>4</sup>.

Por las razones expuestas, **RESUELVO: Rechazar *in limine* la demanda de autos**, sin costas por no haber mediado sustanciación, disponiendo que

---

<sup>3</sup> Así lo han resuelto en numerosos casos las tres salas de la Cámara de Apelaciones del fuero: Sala I, “*Defensoría del Pueblo de la CABA c/ Universo de Agentes y ex agentes en la condición de aportantes al Fondo Compensador para Jubilados y Pensionados de la Defensoría del Pueblo s/ Acción Meramente Declarativa*”, sentencia del 8 de octubre de 2015; Sala II, “*Petro Gar Combustibles SRL C/ GCBA S/ Acción Meramente Declarativa*” Expte. C2708-2015/0, sentencia del 10/11/2015; Sala III, “*Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ Acción meramente Declarativa*”, Exp 1600/2019-0, sentencia del 0/8/2019.

<sup>4</sup> SCBA, “*Ciuro de Cstello, Norma Elena c/ Fernández, José Luis*”, causa L 104.330, sentencia del 21/12/2011.



**Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires**  
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

2019 - Año del 25º Aniversario del reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires

**JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2**  
**SECRETARÍA N°4**

**UNION DE CAMARAS Y ASOCIACIONES DE BUENOS AIRES EN MANEJO DE PLAGAS URBANAS (UCABA)**  
**CONTRA GCBA SOBRE ACCION MERAMENTE DECLARATIVA**

**Número: EXP 9881/2019-0**

**CUIJ: EXP J-01-00052808-7/2019-0**

**Actuación Nro: 13835769/2019**

en atención al modo en que se resuelve, resulta innecesario emitir pronunciamiento respecto de la pretensión cautelar.

**Regístrese y notifíquese a la actora por Secretaría.**

*judicial*



**Poder Judicial**  
Ciudad de Buenos Aires

*iJudicial*