

Medidas Cautelares Gobierno De La Ciudad De Buenos Aires Impacto Ambiental Debate Parlamentario Mercado De Productos Alimenticios

JURISPRUDENCIA

Medidas cautelares. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Impacto ambiental. Debate parlamentario. Mercado de productos alimenticios Se deja sin efecto la medida cautelar que ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires abstenerse de otorgar el certificado de aptitud ambiental y la habilitación a las actividades que la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires pretendía desarrollar en un inmueble de la zona, al resultar infundada la verosimilitud del derecho por el tratamiento parlamentario de una ley de rezonificación que requiere de doble lectura para su sanción, y al estar en juego además los derechos de los consumidores. Ciudad de Buenos Aires, 28 de enero de 2015.- VISTOS Y CONSIDERANDO: I.- Mediante el escrito de fs. 102/123 se presentaron Marta Cristina BALADO, Marcelo Saúl ADES, Irma Aurelia ANTOGNAZZI y María Constanza RAMBALDI, en su carácter de ciudadanos de la Comuna N° 13 de esta Ciudad, y solicitaron ser tenidos por parte en estas actuaciones, en los términos del art. 84 inc. 1° del CCAyT. Asimismo, interpusieron un recurso de revocatoria -con apelación en subsidio- contra la resolución de fs. 88/94, por cuyo conducto se hizo lugar a la medida cautelar solicitada por los actores y se ordenó al GCBA que se abstuviera de otorgar el certificado de aptitud ambiental y la habilitación para las actividades que la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires pretendía desarrollar en el inmueble sito en la calle Crámer N° ..., hasta tanto finalizara, en la Legislatura de la Ciudad, el tratamiento de los proyectos de ley presentados en el marco de los expedientes N° 3029-D-2014 y N° 3064-D-2014 (que habían obtenido aprobación inicial -primera lectura- en la sesión ordinaria del 11/12/2014). Manifestaron que, a través de noticias aparecidas en distintos medios de comunicación, tomaron conocimiento de la existencia del presente amparo colectivo y del dictado de la medida cautelar, que -sostuvieron- afecta sus derechos como consumidores. En este sentido, invocaron los artículos 42 de la Constitución Nacional, 46 de la Constitución local, las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, y la Ley Nacional de Defensa del Consumidor (Ley N° 24.240). Señalaron que el centro de comercialización cuestionado en las presentes actuaciones se enmarcaba en el programa Red Federal de Comercios de Proximidad (COMPRAR), implementado por la Secretaría de Comercio de la Nación, y tenía una explícita finalidad de interés público, tendiente a beneficiar -en términos de costos y calidad- a los consumidores residentes en la zona. En este aspecto, indicaron que a través de dicho emprendimiento se buscaba facilitar el tráfico de productos hasta el consumidor con la menor intermediación posible, con la consecuente formación de precios justos y orientativos para la producción y el consumo. Expresaron que, de esa manera, se intentaba regular los precios de comercialización y garantizar la provisión ininterrumpida de productos de consumo habitual de calidad, a precios ciertos, uniformes y constantes. Por otra parte, manifestaron que los argumentos esgrimidos por los actores en relación a una supuesta distorsión de la identidad barrial, no podían sino interpretarse como un hecho incierto y discriminatorio. En este aspecto, enfatizaron que los amparistas pretendían impedir la instalación de un mercado cuyo fin consistía en acercar a los ciudadanos la posibilidad de acceder a precios justos y bajos, en beneficio de todos los sectores de la sociedad, fundándose para ello únicamente en cuestiones subjetivas, "encubriendo tal grotesca discriminación bajo una ficticia 'identidad barrial'" (v. fs. 106). De acuerdo con estas líneas argumentales, señalaron también que los accionantes perseguían intereses particulares, compartidos por un pequeño grupo que no podía considerarse representativo de todo el colectivo de vecinos, "al tiempo que colisiona[ba]n con el interés de otros colectivos más homogéneos, representativos y extensivos, como son los consumidores de bienes y servicios" (v. fs. 117 vta.). En relación con la medida cautelar dictada en autos, expusieron que no se encontraban configurados ninguno de los presupuestos necesarios para su concesión. En primer lugar, señalaron que como único fundamento de la verosimilitud del derecho se recurrió a una supuesta "voluntad legislativa" que -por el momento- no se ha expresado en forma definitiva, dado que los dos proyectos de ley invocados por los amparistas no habían completado el procedimiento de doble lectura previsto en los arts. 89 y 90 de la CCABA. Asimismo, destacaron que -entre los antecedentes de las actuaciones administrativas producidas para la instalación del mercado en cuestión- existían actos de la administración pública, ya fuera local o nacional, que gozaban de presunción de legitimidad. En ese sentido, hicieron referencia al convenio de permiso de uso, celebrado el 26/05/2014, entre la Agencia de Administración de Bienes del Estado y la Corporación del Mercado Central. También destacaron el dictado de la Disposición N° DI-2014-1293-DGIUR -emitida por la Dirección General de Interpretación Urbanística, dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano del Ministerio de Desarrollo Urbano del GCBA- que autorizó, desde el punto de vista urbanístico, la localización del uso "mercado de productos alimenticios", comprendido en el rubro "mercado de puestos minoristas y feria internada", en el inmueble sito en la calle Cramer N° ..., y consideró factible, desde el punto de vista urbanístico, el proyecto presentado para la instalación de dicho mercado. Asimismo,

aludieron al informe N° IF-2014-08983411-DGIUR, producido también por la Dirección General de Interpretación Urbanística, en el que se señaló que el uso solicitado de mercado minorista se encuentra permitido en el distrito C3. De esta manera, pusieron de resalto que, de los informes y disposiciones citadas, surgía el efectivo cumplimiento "de todos los requisitos de consuno con la normativa vigente, y no con alguna norma hipotética, eventual y futura" (v. fs. 114 vta.). Por otra parte, hicieron mención al avanzado estado de las reformas realizadas para la instalación del centro, que se encontraban próximas a terminarse, y destacaron que ese extremo invalidaba el argumento de los actores consistente en que -a consecuencia del avance de las obras- podría producirse algún perjuicio. En este contexto, expresaron que, ante una hipotética futura legislación que pudiera prescribir un destino diferente para aquel predio, la certificación de aptitud ambiental y la habilitación de las actividades que la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires pretendía desarrollar en el inmueble en cuestión, no modificarían la situación del predio. Así pues, indicaron que, ante el hipotético supuesto de que alguno de los proyectos invocados fuera finalmente aprobado, nada obstaría a que desde la entrada en vigencia de esa norma se tomaran las medidas necesarias para su cumplimiento. Enfatizaron que "las partes deben adaptar su actuación a la normativa vigente, no pudiendo válidamente someterse a supuestos preceptos normativos de una ley inexistente que resulta imposible -además de ligero, imprudente e ilegítimo-, suponer que algún día realmente vaya a existir" (v. fs. 115 vta.). En este aspecto, manifestaron que, de aceptarse el argumento expuesto en la resolución que otorgó la medida cautelar, en relación con la trascendencia que se les otorgó a los proyectos de ley en trámite, no sólo reinaría un estado de total incertidumbre sobre la normativa a aplicar a cada caso, sino que cualquiera que pretendiera un resultado de la contienda judicial que no se condijera con la normativa vigente podría invocar una supuesta norma futura para soslayar el cumplimiento de la que rige, y obtener una tutela judicial indebida fundada en hipotéticas leyes futuras. Asimismo, remarcaron la imposibilidad de impugnación por quien se considere afectado por una norma futura, de acuerdo con pacífica jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal. En segundo lugar, en relación con el peligro en la demora, sostuvieron que -en la resolución que otorgó la medida precautoria- sólo se habían realizado consideraciones dogmáticas sobre un hecho no acaecido y del que no se tenía certeza si en algún momento podría suceder -la promulgación de una ley originada en los proyectos presentados-, señalando supuestos perjuicios potenciales y sin que se hubiere demostrado la existencia concreta de un daño irreparable que pudiera suceder durante el transcurso del proceso. En tercer lugar, expusieron como otro obstáculo para la procedencia de la medida cautelar dictada, la frustración del interés público comprometido en el sub examine. En este sentido, indicaron que, en función de los intereses del pequeño grupo de amparistas, se impedía el funcionamiento de un proyecto que beneficiaría a muchos ciudadanos y les proporcionaría innumerables beneficios en su calidad de consumidores y usuarios de bienes y servicios. Con sustento en esas argumentaciones, solicitaron que se dispusiera el levantamiento de la medida cautelar otorgada en autos. II.- En respuesta al traslado conferido a fs. 135, el GCBA manifestó -a fs. 187/188- que coincidía, en lo sustancial, con los argumentos esgrimidos en la presentación de fs. 102/123; mientras que los actores guardaron silencio. Atento a la falta de oposición de los litigantes, a fs. 191 se resolvió tener por parte a los presentantes de fs. 102/103. Asimismo, en uso de la facultad conferida por el art. 29, inc. 2) del CCAyT, se ordenó librar un oficio a la Secretaría de Comercio, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, a fin de que informara acerca de las características del centro de comercialización proyectado para el predio sito en la calle Cramer N° Como contestación al referido oficio, se recibió el informe agregado a fs. 202/205, junto con la documentación que fue reservada a fs. 206. En este estado, pasaron los autos a despacho para resolver. III.- En forma previa a ingresar al tratamiento del planteo efectuado por los presentantes de fs. 102/103, considero relevante hacer referencia a las particulares circunstancias en las que se enmarca la presente causa. En primer lugar, cabe señalar que, en forma previa a la iniciación de este proceso, el mismo letrado que patrocina a los aquí actores promovió -junto con otro grupo de vecinos- otra acción de amparo ("ALBIRZU, Mónica Fabiana y otros c/ GCBA s/ amparo", Expte. A 11084-2014/0), también con la finalidad de impedir la instalación del mercado de productos alimenticios cuyo funcionamiento se prevé en la calle Cramer N° En el marco de esa causa, la Sra. Jueza titular del Juzgado N° 6 de este fuero -tribunal donde quedó radicado el proceso- resolvió, con fecha 02/12/2014, denegar la medida cautelar solicitada a fin de que se clausuraran las obras y se paralizaran los trabajos constructivos del mercado en cuestión (v. fs. 327/331 de esas actuaciones). Días después de emitido ese pronunciamiento, el 29/12/2014 - es decir, sólo dos días antes del comienzo de la feria judicial- fue iniciada la presente acción, sin haberse denunciado en el escrito de demanda la existencia de la causa anterior -pese a que, como ya se señaló, ambas fueron promovidas con el patrocinio del mismo letrado-. No obstante, en función de la evidente conexidad existente entre ambos procesos, el magistrado titular del tribunal al que se le asignó originalmente -por sorteo- el expediente (Juzgado N° 17) dispuso remitir las actuaciones a la Secretaría General de la Cámara de Apelaciones para que fueran radicadas ante el Juzgado N° 6 (v. fs. 79). Así las cosas, el 30/12/2014 estos autos fueron recibidos en el tribunal en el cual tramita el ya mencionado expediente "ALBIRZU". Sin embargo, al día siguiente comenzó la feria judicial, cuya habilitación fue solicitada el 05/01/2015 y concedida el 06/01/2015 por el Juzgado de Feria N° 2. Asimismo, en esa misma resolución se resolvió hacer lugar a la medida precautoria

requerida (y cuyo levantamiento solicitan los presentantes de fs. 102/123). En virtud de lo allí decidido se ordenó -con carácter cautelar- que el GCBA se abstuviera de otorgar el certificado de aptitud ambiental y la habilitación para las actividades que la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires pretendía desarrollar en el inmueble sito en la calle Crámer N° ..., hasta tanto finalizara el tratamiento, en la Legislatura de la Ciudad, de los proyectos de ley presentados en el marco de los expedientes N° 3029-D-2014 y N° 3064-D-2014. IV.- Para decidir de esa manera -es decir, con un criterio contrario al adoptado en los autos "ALBIRZU" por la titular del tribunal en el que quedó radicada también la presente causa a partir del 30/12/2014- la magistrada de feria tuvo en consideración la existencia de un cambio en las circunstancias fácticas mencionadas que, en aquel expediente, habían sido valoradas para rechazar la medida cautelar (de idéntico contenido) solicitada por los actores. En este sentido, se consideró que la aprobación en primera lectura -en la sesión del 11/12/2014- de los proyectos de ley presentados en la Legislatura para rezonificar el predio objeto de autos como Urbanización Parque (UP) implicaba un cambio de circunstancias que justificaba adoptar un criterio diferente respecto de la pretensión cautelar esgrimida por los actores. Entonces, tal como se destacó expresamente en la sentencia cuestionada, si bien ese hecho nuevo -esto es, la aprobación del mencionado proyecto en primera lectura-había sido también denunciado con anterioridad al inicio de estas actuaciones en los autos "ALBIRZU" (como ya se dijo, en ambos expedientes los actores son patrocinados por el mismo letrado), con fecha 22/12/2014 la magistrada titular del Juzgado N° 6 solamente lo había tenido presente, es decir que, luego de ponderarlo no consideró pertinente modificar su decisión en torno a la denegatoria de la pretensión cautelar planteada (v. fs. 377/378 de esas actuaciones). V.- Así descriptas las particularidades del caso, corresponde abocarse al tratamiento del planteo traído a consideración del Tribunal. Teniendo en cuenta la naturaleza del recurso interpuesto por los presentantes y a consecuencia de las características del sistema de turnos de feria vigente en el Poder Judicial de la CABA (Acuerdo Plenario Cám. CAyT N° 6/2005 y Res. Pres. CMCABA N°127/2011), se presenta en estos autos la particularidad de que no existe identidad entre la magistrada que dictó la resolución impugnada y quien debe resolver el recurso de revocatoria contra ella interpuesto. Así, la existencia e intervención de dos operadores jurídicos (magistrados) con voluntades diversas, determina la posibilidad cierta de la presencia de criterios jurídicos divergentes sobre la adecuada solución a la controversia suscitada a consecuencia de la reposición impetrada. Entonces, en este particular y excepcional contexto -en el cual el Tribunal debe revisar el criterio adoptado con anterioridad cuando el órgano jurisdiccional era titularizado por otro magistrado- el iter lógico-formal más adecuado para resolver la pretensión impugnatoria consiste en analizar los argumentos desarrollados en la decisión que otorgó la medida cautelar requerida, en conjunción con las críticas esbozadas por los recurrentes frente a dicha decisión, y luego contrastarlos con el criterio jurídico del suscripto sobre la cuestión litigiosa. VI.- Asimismo, a esos fines también es necesario recordar que el CCAyT -de aplicación supletoria a los procesos de amparo por imperio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 2145- reconoce expresamente en su artículo 182 el carácter provisorio de las medidas cautelares. En relación con esta característica, se ha afirmado recurrentemente que la protección cautelar no causa instancia, de manera que las decisiones que otorgan o deniegan medidas de esta naturaleza pueden ser modificadas si cambian las circunstancias de hecho que las determinaron, o aún dejadas sin efecto si se ha justificado adecuadamente el cambio de los motivos que fundaron su adopción. En sintonía con estas consideraciones, la Cámara de Apelaciones del fuero ha sostenido en reiteradas oportunidades que "las medidas cautelares no causan estado, pues pueden cesar, ser sustituidas por otras más prácticas y menos gravosas, ampliadas o disminuidas, es por ello que tiene un carácter provisional (cfr. Fenchietto, Carlos E., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los códigos provinciales, Ed. Astrea, 1999, t. 1, pág. 700). De allí que la firmeza de la resolución que concedió la cautelar no impide examinar su eventual prolongación o modificación a pedido de parte" (Sala I "Espumar Natalia Mónica c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)", expte. EXP 11992 / 0; "Verón Gloria Azucena c/GCBA s/otros procesos incidentales", expte. EXP 29128/1, entre otros). Ciertamente, la posibilidad de modificar, sustituir o incluso dejar sin efecto una medida cautelar es concordante con el carácter instrumental que se reconoce a este tipo tutela preventiva, toda vez que- frente a una modificación o alteración relevante de las circunstancias fácticas tenidas en cuenta al momento de su dictado- tanto los litigantes como el juzgador (conf. art. 184 CCAyT) tienen a su disposición la posibilidad de adaptar la protección cautelar oportunamente concedida a las circunstancias sobrevinientes y, de ese modo, asegurar con mayor eficacia la posibilidad de dictar una sentencia de fondo útil. En consecuencia, teniendo en cuenta sus caracteres y fines, se trata de una facultad procesal que debe ser reconocida a ambas partes del proceso. De esta forma, el sujeto pasivo de la medida puede requerir su levantamiento, reducción o sustitución, mientras que el beneficiario está facultado para solicitar su ampliación, mejora, sustitución y/o acumulación (Colombo, Carlos J., Kiper Claudio M., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, anotado y comentado, Tomo II, La Ley, pág. 516). En sentido concordante, también el juez puede modificar -de oficio- una medida cautelar oportunamente otorgada, en ejercicio de sus facultades de dirección del proceso y a efectos de asegurar el dictado de una decisión final eficaz (conf. art. 184 CCAyT). En tal sentido, la Sala II de la Cámara del fuero tiene dicho que "las medidas cautelares son mutables en un doble sentido: en cuanto pueden ser sustituidas a

pedido del demandado (art. 183) y en cuanto deban ajustarse al fin de la cautela, adaptándose lo más ceñidamente posible a las necesidades del caso. En ese sentido la medida solicitada puede ser sustituida por el juez o limitada 'para evitar perjuicios o gravámenes innecesarios al titular de los derechos e intereses [...] teniendo en cuenta la importancia del derecho o interés que se intentare proteger' como reza el artículo 184; puede, aun ejecutoriada la resolución que la acordó, modificarse, ampliarse o limitarse, a pedido de los interesados. Así el artículo 183 establece que el acreedor puede pedir la ampliación, mejora o sustitución de la medida cautelar decretada, justificando que ésta no cumple adecuadamente la función de garantía a que está destinada. Ninguna institución procesal resulta de mayor flexibilidad que la medida cautelar, a fin de que cumpla sus fines en forma satisfactoria, sin ocasionar molestias o perjuicios que puedan evitarse. Debe tenerse en cuenta que si bien las decisiones por las que se admiten o rechazan solicitudes de medidas precautorias crean un estado jurídico provisional, susceptible de revisión o modificación en cualquier etapa del juicio, para que se abra esa posibilidad es necesario que hayan variado los presupuestos que determinaron su admisión o rechazo, o que se hayan aportado nuevos elementos de juicio que señalen la inconveniencia de mantener la sentencia dictada (Fallos 327: 2495) " (Sala II, Carnuccio Cecilia c/GCBA y otros s/otros procesos incidentales", expte. 13090/1, sentencia del 2/11/06).

VII.- Como ya se señaló precedentemente, en la resolución cuestionada por los recurrentes la verosimilitud del derecho invocado por los actores fue sustentada en el tratamiento en la Legislatura de dos proyectos de ley (contenidos en los expedientes N° 3029-P-2014 y 3064-D-2014) que proponen rezonificar el predio objeto de autos como Urbanización Parque (UP). Así, en la mencionada resolución se expresó que si bien aún no se había completado el procedimiento de doble lectura normado por los artículos 89 y 90 de la CCABA, ello no impedía "adoptar una medida que preserv[ara] el predio objeto de autos [...] Ello así, teniendo en cuenta que la nueva voluntad legislativa que podría afectar el inmueble de autos, y que ya ha recibido una aprobación inicial en el procedimiento de doble lectura iniciado, se vería frustrada en su concreción, de no adoptarse la tutela que se solicita" (vid. fs. 93).

Por su parte, en el escrito de fs. 102/123 los presentantes cuestionaron esta línea argumental, señalando que "las partes deben adaptar su actuación a la normativa vigente, no pudiendo válidamente someterse a supuestos preceptos normativos de una ley inexistente que resulta imposible -además de ligero, imprudente, ilegítimo- suponer que algún día realmente vaya a existir [...] Asimismo, resulta ilustrativo para el caso, tener presente la imposibilidad de impugnación por quien se considere afectado por una norma futura. Es jurisprudencia pacífica de nuestro máximo tribunal la imposibilidad de impugnar una norma que aún no existe " (vid. fs. 115 vta./116).

VII.1- Si bien advierto que la decisión de mi colega está suficientemente fundada, y más allá del profundo respeto que me merece su criterio, debo señalar que no comparto la valoración jurídica que ha hecho de los proyectos de ley actualmente en trámite ante la Legislatura, a efectos de sustentar en ellos la existencia del fumus. En efecto, a diferencia de lo afirmado en su decisión, considero que, tratándose de proyectos que requieren un procedimiento de doble lectura para su sanción (conf. arts. 89 y 90 de la CCABA), la aprobación inicial por la Legislatura no puede ser entendida como una manifestación concreta de una voluntad legislativa clara y unívoca que permita sustentar la eventual existencia de un derecho tutelable judicialmente, en detrimento de otros derechos ciertos, concretos y determinables.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en su Libro Segundo (Gobierno de la Ciudad), Título Tercero (Poder Legislativo), Capítulo Tercero (Sanciones de las Leyes), regula el procedimiento de formación y sanción de leyes. Allí se prevé que la sanción de las leyes corresponde a la Legislatura (en forma indelegable, agrega el art. 84 del mismo texto constitucional), y que, una vez sancionado un proyecto de ley "pasa sin más trámite al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación" (art. 86).

Asimismo, se dispone el procedimiento de doble lectura para las siguientes materias y sus modificaciones: "1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación; 2. Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 3. Imposición de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos; 4. Desafectación de los inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos; 5. Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad; 6. Las que consagran excepciones a regímenes generales; 7. La ley prevista en el artículo 75; 8. Los temas que la Legislatura disponga por mayoría absoluta " (art. 89).

A su vez, el procedimiento de doble lectura tiene los siguientes requisitos: "1. Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados. 2. Aprobación inicial por la Legislatura. 3. Publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones. 4. Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura. Ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas" (art. 90 CCABA).

De tal modo, la aprobación inicial a que se refiere la resolución de fojas 88/94 entraña únicamente el segundo de los cuatro pasos que la Carta Magna local requiere para la sanción de una ley en aquellos asuntos que exigen el procedimiento de doble lectura. En consecuencia, en estos supuestos la voluntad legislativa -creadora de normas- sólo se materializa una vez culminado el procedimiento descripto supra y, concordantemente, solamente a partir de ese momento puede ser considerada fuente de derechos y obligaciones. Asimismo, a partir de ese momento la decisión legislativa expresada a través de una ley formal en una ley puede -eventualmente- modificar o derogar

otras normas vigentes del ordenamiento. En este mismo sentido, es pertinente recordar que, tal como lo ha señalado en reiteradas veces la Corte Suprema de la Nación, corresponde aplicar a los actos normativos de sustancia legislativa las reglas generales *lex posterior derogat priori* y *lex specialis derogat generalis* (CSJN, "Promenade S.R.L. c. Municipalidad de San Isidro, s/ demanda contencioso-administrativa", sentencia del 24/8/89, Fallos 312:1394, ED, 135-643), de manera que para extinguir una ley del mundo jurídico se requiere del dictado de otra ley posterior (y especial, según sea la naturaleza de la primera) que la derogue. De otra forma, la única manera de excluirla de su aplicación a los hechos de la causa se concreta a través de la declaración de inconstitucionalidad en el caso concreto.

VII.2.- Por su parte, nuestro Máximo Tribunal también tuvo oportunidad de expedirse respecto de manifestaciones legislativas que no habían completado adecuadamente el procedimiento constitucional para su entrada en vigor, descalificando su aplicación al caso (CSJN, "Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Estado Nacional -Dirección General Impositiva s/ repetición D.G.I.", N. 245. XXXII, sentencia del 15 de diciembre de 1998). En términos análogos, el Tribunal de Alzada -en el marco de una acción de amparo- ha señalado que "el requisito de lesión o amenaza actual o inminente, excluye la admisibilidad del amparo promovido ante la mera existencia de opiniones o dictámenes emitidos en el procedimiento preparatorio de la voluntad administrativa, ya que ante la falta de inminencia en el agravio, el planteo de amparo es meramente conjetural (in re, "Rebollo de Solaberrieta, Elsa c/G.C.B.A. - Secretaría de Educación - s/Amparo (art. 14 C.C.A.B.A.)", Expte. N° 162, del 21 de diciembre de 2000) [...] En conclusión, la amparista no ha logrado acreditar la efectiva inminencia de un daño, que coloque a la alegada afectación de sus derechos fuera de la órbita de lo conjetural e hipotético" (Cam. CAyT, Sala II, in re Sturba, Giselda Maria c/ G.C.B.A. s/Amparo", Expte. N° EXP 5060, sentencia del 18/02/2003) En esta tesitura, indicó el mismo Tribunal que "las críticas a un proyecto de ley, que luego de diferentes pasos procedimentales, tal vez llegue a ser sancionado (ver lo previsto al efecto en los artículos 104 inc. 22, 89 y 81 4°) importan un agravio claramente conjetural e hipotético (doc. de este tribunal in re "ANTONIO ELIO BRAILOVSKY c/ GCBA", cit. y CNACAF, Sala IV, "Ventel S.A. c/ Congreso de la Nación s/amparo ley 16.986", 12/9/95, ED 167:163)" (Sala II, in re "Dodero Marta y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales", Expte: EXP 13039/1, resolución del 31/12/2004). En sintonía se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, al señalar que "[u]na ley puede ser criticada porque se me pretende aplicar y, por ciertas razones, no está vigente o no puede ser aplicada a mi caso. Por lo demás, una ley votada por el Parlamento, en principio vigente, puede ser criticada en esta Ciudad erga omnes, por una acción de inconstitucionalidad abstracta con el objeto y el efecto de declarar la pérdida de su vigencia por invalidez. Pero atacar ya un proyecto de ley, por horrible que él sea -por ejemplo: instituye la pena de muerte-, que no ha sido votado ni despachado por el Parlamento, no sólo carece de sentido, sino que lesiona aquél principio por el cual cada uno de los poderes del Estado examina los requisitos de la validez de sus actos cuando los cumple. El Poder Judicial sólo puede inmiscuirse en ese examen por demanda de una persona legitimada por la ley para impugnar la norma de que se trata. El Poder Ejecutivo tiene iniciativa parlamentaria y la Legislatura posee el poder de aprobar o desaprobar la iniciativa. A la actora aquí le valdría más la pena hacer valer sus argumentos de intervención en el proceso ante la Legislatura para intentar que se apruebe o que no se apruebe la iniciativa del Poder Ejecutivo" (TSJ en "Dodero, Marta y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", Expte. n° 5473/07, sentencia del 5 de marzo de 2008, voto del Dr. Maier). Así pues, tan conjetural resulta una pretensión que pretende impugnar un proyecto de ley, como la que invoca un mero proyecto normativo para requerir la tutela de un derecho hipotético allí contemplado.

VII.3.- En virtud de todas estas consideraciones, si el simple inicio o el transcurso del trámite parlamentario de un proyecto de ley pudiese ser invocado como fuente de derechos hipotéticos, conjeturales o futuros, ello podría conducir a una alteración (o incluso a la subversión) del principio de legalidad y del sistema de fuentes previsto en nuestro ordenamiento constitucional. En consecuencia, la medida impugnada, en su afán de proteger los hipotéticos derechos de los accionantes (que no son identificados clara y concretamente en su presentación) que pudieran originarse en la eventual sanción de una ley de rezonificación, podría estar afectando de manera actual y concreta diversos derechos del grupo de vecinos que se han presentado como parte a fs. 102/123, en su carácter de consumidores, al no permitírseles acceder a la comercialización de productos alimenticios a precios subsidiados (tal como se explicará con más detalle infra).

VIII.- Por otro lado, más allá de esta divergencia de criterio en torno al valor jurídico que cabe asignar a los proyectos de ley antes identificados, también es necesario tener en consideración que -con posterioridad al dictado de la medida recurrida- se han incorporado al sub lite nuevos elementos de juicio que importan una modificación de la plataforma fáctica considerada al momento de su dictado y que, en la opinión del suscripto, tienen directa incidencia sobre los restantes argumentos invocados por los actores para sustentar la existencia de un derecho verosímil -esto es, la eventual afectación de la "identidad barrial" y la posible ocurrencia de daños ambientales a consecuencia de las obras en el predio-.

VIII.1.- Con relación a la eventual afectación de la "identidad barrial" citada por los actores, es preciso señalar que -más allá de que no se ha hecho ningún esfuerzo en la demanda en precisar en qué consistiría dicha identidad, o cuáles serían sus caracteres tipificantes o sus notas más destacables, o en qué medida estas condiciones gozarían de protección jurisdiccional- a través de la presentación de fs.

102/123 se ha puesto de manifiesto que, entre los vecinos de la zona en la que se prevé la instalación del mercado en cuestión, no existe una opinión unánime en sentido desfavorable a tal proyecto. De esta manera, se advierte que la postura expuesta por los aquí actores no representa a los intereses de la totalidad del colectivo de habitantes de la Comuna N° 13. Por el contrario, de acuerdo a lo que han manifestado los presentantes de fs. 102/123, existen vecinos que se encuentran claramente a favor del funcionamiento del referido centro comercial, y consideran que la paralización de ese proyecto afectaría sus derechos como consumidores. Ello así, en tanto la instalación de ese mercado, enmarcada dentro del programa Red Federal de Comercios de Proximidad implementado por la Secretaría de Comercio de la Nación, tendría por finalidad facilitar el tráfico de productos hasta el consumidor con menor intermediación y, de ese modo, reducir los precios de comercialización y garantizar la provisión regular e ininterrumpida de los productos alimenticios. Teniendo en cuenta estas circunstancias, es menester recordar que la Constitución Nacional -luego de la reforma de 1994- prevé expresamente en su artículo 42 que tanto usuarios como consumidores de bienes y servicios públicos tienen derecho, en el contexto de las relaciones de consumo, a la protección de sus intereses económicos, de su salud y seguridad; a condiciones de trato equitativo y digno; a obtener información veraz y adecuada y, finalmente; a ejercer su derecho a la libertad de expresión. Asimismo, la norma constitucional dispone expresamente que "las autoridades proveerán a la protección de tales derechos". A su vez, la CCABA establece en su art. 46 que la Ciudad "garantiza la defensa de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, en su relación de consumo, contra la distorsión de los mercados y el control de los monopolios que los afecten" y que, asimismo "ejerce poder de policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la Ciudad, en especial en seguridad alimentaria y de medicamentos". Como se advierte, los derechos invocados por los presentantes han sido expresamente receptados en nuestro ordenamiento constitucional y, ciertamente, también son objeto de intensa protección judicial.

VIII.2.- En segundo lugar, en relación con el invocado peligro para la preservación del medio ambiente, también es menester destacar que -en su presentación- los actores no han explicado ni siquiera en términos genéricos cuáles son las características del emprendimiento que -según alegaron- podrían afectarlo o dañarlo. Al mismo tiempo, del informe producido por la Secretaría de Comercio de la Nación (v. fs. 202/205 y la documentación reservada a fs. 206) surge que las autoridades del GCBA categorizaron al centro de comercialización proyectado como un emprendimiento "sin relevante efecto ambiental" -en los términos de la Ley N° 123, modificada por la Ley N° 452, y su reglamentación-, en tanto se trataría de un comercio minorista de productos alimenticios y afines. Esta caracterización no ha sido objeto de crítica o cuestionamiento por parte de los accionantes. Así las cosas, la existencia de una evaluación y categorización del emprendimiento en razón de su impacto ambiental conduce, en principio, a restar sustento a las objeciones que, desde esa perspectiva, se han planteado en estos autos contra la instalación del referido mercado.

IX.- En suma, de acuerdo con las consideraciones precedentes, la reevaluación de los antecedentes considerados anteriormente, en conjunción con los nuevos elementos incorporados a la causa con posterioridad al dictado de la resolución de fs. 88/94, permiten concluir que no se encuentran configurados en autos los recaudos previstos en el art. 15 de la Ley N° 2145 para mantener la medida cautelar ordenada a fs. 88/94 vta. Así, la categorización del proyecto en cuestión como un emprendimiento "sin relevante efecto ambiental" y la expresa manifestación de voluntad de diversos vecinos expresando su criterio favorable a la realización del emprendimiento (y que invocan en sustento de sus planteos la titularidad de derechos al consumo), debilitan significativamente la verosimilitud del derecho invocado por los actores, centrado -sustancialmente- en cuestiones relativas a la protección del ambiente e identidad barrial. Ello más allá de la circunstancia de que, como se señaló previamente, la medida dictada fue sustentada principalmente en la existencia de un proyecto de ley cuya efectiva sanción y promulgación resultaría en esta instancia claramente conjetural; al mismo tiempo que no se ha invocado en la demanda -de acuerdo con la normativa actualmente vigente- ningún obstáculo jurídico para la localización, desde el punto de vista urbanístico, del uso "mercado de productos alimenticios" en el inmueble sito en la calle Cramer N°

X.- Por otra parte en relación con el peligro en la demora, el avanzado estado de las reformas efectuadas para la instalación del mercado en cuestión pone en evidencia que, aún con el mantenimiento de la medida cautelar otorgada, ya no resultaría posible evitar el desarrollo de las obras cuestionadas, pues éstas se encontrarían próximas a su culminación (vid. fs. 206, CD reservado en sobre adjunto). Ello sin perjuicio de que, en ejercicio de sus facultades de contralor y en cumplimiento de sus deberes inherentes al ejercicio del poder de policía, las autoridades públicas podrían posteriormente impedir el funcionamiento del centro de comercialización de que se trata, en caso de que llegara a sancionarse una ley que previera un uso diverso para el predio en análisis. De esta manera, no se observa prima facie la existencia de ningún perjuicio irreparable que debería ser prevenido a través de la tutela cautelar concedida en autos. XI.- Así las cosas, teniendo en cuenta el planteo efectuado a fs. 102/123 y de acuerdo con la facultad reconocida en el artículo 184 CCAyT (conf. art. 28 Ley N° 2145), las circunstancias hasta aquí analizadas determinan la conveniencia de disponer una medida distinta de la solicitada, en el entendimiento de que resulta menos gravosa pero igualmente apta para tutelar los derechos de las partes -y los eventuales derechos de terceros- y, además, concilia de un modo razonable el interés individual invocado por los accionante con el interés general del resto de la comunidad.

XII.- Por último, no escapa al análisis del suscripto la circunstancia de que la medida cautelar de fojas 88/94 no ha sido notificada al titular del emprendimiento de la calle Crámer N° ..., es decir, a la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, aspecto que -en función del modo en que se resuelve- carece de entidad para generar agravio alguno en los términos del artículo 155 segundo párrafo del Código CAyT, aplicable supletoriamente por imperio del artículo 28 de la Ley N° 2145. Por lo expuesto, RESUELVO: 1) MODIFICAR medida cautelar concedida mediante la resolución de fs. 88/94, de fecha 06/01/2015 y, en consecuencia, dejar sin efecto lo allí dispuesto. 2) ORDENAR al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a la Agencia de Protección Ambiental que pongan en conocimiento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires la existencia de toda actuación vinculada con permisos, habilitaciones o certificados de aptitud ambiental para la instalación de un centro de comercialización de productos minoristas en el predio de la calle Crámer N° ... de esta Ciudad. 3) DECLARAR abstracto el tratamiento del recurso de apelación de fojas 125/134, concedido a fojas 191 y vta. Regístrese y notifíquese por Secretaría conjuntamente con el auto de fojas 191, acápite II, a las partes y a la Corporación Mercado Central de Buenos Aires (con habilitación de horas inhábiles). A tales efectos, designase notificadoras ad hoc a Graciela Miranda (DNI ...) y Janaina Gallardo (DNI ...). Nota:

(*) Nota de la Editorial: Se advierte al suscriptor que por tratarse de un fallo de primera instancia, el mismo podría no encontrarse firme al momento de su publicación. 000130E