

**Expediente N°: EXP 25906/O "Asociación Argentina de Expuestos al Amianto ASAREA c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)"** Ciudad de Buenos Aires, de marzo de 2009 VISTAS: las actuaciones del epígrafe, que se encuentran en condiciones de dictar sentencia, de cuyas constancias RESULTA: I.- A fojas 1/14 se presenta la Asociación Argentina de Expuestos al Amianto por medio de su presidente, y promueve la presente acción de amparo, fundada en el artículo 43 de la Constitución Nacional, el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad y el artículo 30 de la Ley General del Ambiente N° 25.675, contra el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entiende que la autoridad administrativa demandada ha incurrido en arbitrariedad manifiesta, y solicita se le ordene que adopte las medidas de cese de la contaminación ambiental colectiva, realice el estudio y evaluación del impacto ambiental, y se lleven a cabo las tareas de remediación y disposición final, teniendo en cuenta un informe elaborado por el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación y por la entidad actora. Afirma que la conducta de la demandada lesiona los derechos a la salud y al ambiente sano. Asimismo, deduce la demanda contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de que se le ordene adoptar las medidas de fiscalización de la contaminación ambiental denunciada. La obra a la que alude es llevada a cabo por el Instituto de Vivienda, y consiste en la remoción del amianto, material peligroso y altamente contaminante, presente en los techos de las 600 viviendas familiares, que fueron construidas y son administradas por dicho Instituto. Afirma que la obra se realiza de una manera insegura, generando contaminación en perjuicio de los vecinos del Barrio Presidente Illia y del ambiente. Solicita la adopción de medidas urgentes como la paralización inmediata de la obra y la realización de un estudio de impacto ambiental. Asimismo, solicita que, como resultado de esta acción, se ordene el retiro seguro del amianto y se ordene el destino final según normas de seguridad, así como la recomposición del ambiente dañado. También se pretende la realización de un estudio médico pulmonar de la población afectada, a fin de detectar la posible presencia de asbestos. A continuación se refiere a los requisitos de admisibilidad del amparo (conducta de autoridad pública, inexistencia de otro recurso judicial idóneo, plazo, existencia de arbitrariedad manifiesta, lesión de derechos constitucionales). Formula consideraciones acerca de la naturaleza del amianto o asbestos, material de características carcinógenas y sumamente peligroso para el sistema respiratorio. En particular, destaca que diversos organismos, como la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, la Organización Panamericana de la Salud o la Organización Mundial de Comercio, han señalado el carácter peligroso para la salud de este mineral. Afirma que las viviendas del barrio Presidente Arturo Illia contienen este material cancerígeno en sus techos, de conformidad con los estudios de laboratorio realizados. Señala que el mineral está mezclado con cemento, con mayor proporción de este último elemento, que forma chapas de cemento-asbesto donde, en principio, la liberación de fibras es mínima. Sin embargo, observa que estas chapas, ubicadas en cubiertas, a la intemperie, sufren efectos de desgaste por la exposición al sol, lluvias y granizos, dilataciones y contracciones por los cambios de temperatura. De este modo, sostiene que aumenta la liberación de fibras al aire. En este sentido, recuerda que las chapas colocadas por el organismo demandado llevan cerca de veinte años expuestas a la intemperie y a una cantidad ilimitada de cortes y roturas. También menciona el hecho de que si una chapa se quiebra, ya sea por desgaste natural o por intentar removerlas, se produce la liberación de fibras. Por tal razón, entiende que la remoción de chapas de asbesto cemento debe hacerse en condiciones de seguridad, de manera de evitar que las fibras liberadas por esta manipulación sean inhaladas, tanto por el personal, como por personas que se encuentren cerca del área. Relata que, en el caso de autos, la obra de remoción es llevada adelante sin ninguna clase de precaución ni sujeción a normativa alguna respecto de ese material y en violación del derecho humano a la salud y al medio ambiente sano consagrados en la Constitución Nacional. Acompaña un acta de

constatación notarial, en la que se consignan detalles acerca del modo en que se efectúa la obra. Por otra parte, señala que el Instituto de Vivienda admitió en una carta dirigida al titular de una de las viviendas que los techos se habían realizado con material de asbesto-cemento y que por esa razón se estaba procediendo a su remoción. Precisamente, esta actividad es considerada por la actora como generadora de mayor contaminación y lesiva de derechos constitucionales. Ello, en tanto dicha obra producirá –si no se adoptan los recaudos de seguridad apropiados– la liberación de fibras de asbesto, con el consiguiente riesgo a la salud de los vecinos. Por otra parte, recuerda que desde 2001 rige la prohibición absoluta de utilizar este material y que el Instituto de Vivienda no había adoptado medida alguna, pese a los reclamos de los vecinos. Por su parte, afirma que la obra actual es generadora de una mayor contaminación. La actora se refiere a un informe realizado, a su requerimiento, por el Ministerio de Salud de la Nación, que se acompaña. Asimismo, reseña un informe de un especialista, relacionado con la problemática del amianto instalado en obras y su remoción. Solicita como medida cautelar la paralización inmediata de la obra en ejecución de reemplazo de los techos en el barrio afectado y se realice un estudio de impacto ambiental. Se refiere a los presupuestos para conceder estas medidas. A continuación se refiere a su legitimación para actuar en defensa de intereses colectivos, como lo es el medio ambiente. Finalmente, solicita la citación del Defensor del Pueblo de la Ciudad, ofrece prueba y solicita se haga lugar a la demanda, con costas. II.- A fojas 55/57 se dispuso, con carácter precautelar, suspender las obras y convocar a las partes a una audiencia. Asimismo, se citó a la empresa Rentsur S.A., a la que se encomendó la realización de las obras de remoción de techos. El objeto de dicha audiencia era que las partes informaran al tribunal acerca de las medidas de seguridad adoptadas o previstas para realizar los trabajos. El acta de fojas 68 da cuenta de la realización de dicha audiencia. En función de las explicaciones recibidas, que resultaron insuficientes, el tribunal consideró acreditada la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora, de modo que ordenó la suspensión de la obra, así como la adopción de medidas tendientes a asegurar que el material removido quedara debidamente protegido, evitando el desprendimiento de fibras de asbestos y la exposición a la intemperie del material a desechar. Asimismo, se resolvió designar un perito con especialidad en Higiene y Seguridad del Trabajo (fs. 69/75). La medida cautelar quedó firme, al quedar desierto el recurso de apelación deducido por el Gobierno de la Ciudad (v. fs. 326). III.- A fojas 76 se accedió a la citación solicitada respecto de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se corrió traslado de la demanda a la empresa Rentsur S.A., toda vez que lo que pudiera decidirse en autos podía incidir en su esfera de derechos. Ello, en tanto se trataba de la adjudicataria de la licitación pública que previó la realización de la obra de remoción de techos que aquí se cuestiona. También se puso en conocimiento del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos la existencia de la presente causa, toda vez que dicho organismo asiste al Poder Ejecutivo en materia ambiental (art. 7º de la Ley Nº 2219). IV.- A fojas 97/100 se presenta la Procuración General de la Ciudad a fin de contestar la demanda de amparo. Efectúa las negaciones pertinentes, cuestiona la legitimación de la actora y alega la extemporaneidad de la presente acción. En su escueta contestación, alega que su contraria pretende un pronunciamiento acerca del acierto de una decisión del Poder Ejecutivo sobre las características de los trabajos de remoción. Destaca que no existe una norma legal específica que determine de qué modo deben tratarse los materiales que contengan amianto, de modo que su parte escogió –de acuerdo a informes técnicos que invoca– lo que considera “la metodología más adecuada, conveniente y razonable con la envergadura de las construcciones a refaccionar” (v. fs. 99). Afirma que su parte “ha dado el debido cumplimiento al procedimiento legal aplicable al caso, esto es, a la Ley 123/98 que regula el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental” (fs. 99, segundo párrafo). Asegura además que, en ejercicio de facultades discrecionales, la administración ha optado “el más apropiado”, en función de las características de la

zona. Afirma que se trata de trabajos consensuados con los vecinos a través de sus respectivos delegados de manzana. Por otra parte, manifiesta que la ley no predeterminó cuál debería ser el sistema de tratamiento de materiales que contienen amianto o asbesto de cemento. En suma considera que la realización de la obra no puede constituir un obrar manifiestamente arbitrario o ilegítimo, ya que a su entender se han adoptado los procedimientos legales que exige este tipo de obras. En función de ello, solicita el rechazo de la pretensión. V.- A fojas 234/239 se presenta la empresa Rentsur S.A., por medio de su apoderado, y toma intervención en autos en los términos del artículo 83 del CCAT. Efectúa una serie de negativas y expone que el objeto de la obra para la cual fue contratada su parte era detener la contaminación provocada por el asbesto, presente en los techos de las viviendas del barrio afectado, destacando que esa situación es preexistente a la licitación de la cual su parte fue adjudicataria. Afirma que el pliego licitatorio contempla el retiro seguro de los 600 techos de las casas que componen el barrio de viviendas de que se trata. Se refiere a las disposiciones de la Ley N° 24.051, que regula lo relativo a residuos industriales. Manifiesta que la empresa afectó a la obra, por sí y por medio de subcontratistas, a personal idóneo y capacitado a tal efecto. Al respecto, acompaña documentación con los datos de las empresas, de la aseguradora de riesgos del trabajo contratada, la nómina del personal contratado, la descripción de la obra y sus etapas de ejecución, con la enumeración de los riesgos generales y específicos, previstos por etapa de obra. Se refiere al método empleado para la remoción y los distintos pasos previstos hasta el retiro y destino final de las chapas. Funda en derecho su postura, ofrece prueba y solicita el rechazo de la demanda instaurada. VI.- Cabe señalar que el perito en Higiene y Seguridad del Trabajo oportunamente designado produjo su informe a fojas 164/181. De dicha pieza se corrió traslado a las partes (fs. 183). A requerimiento de la actora, el experto presentó aclaraciones (v. fs. 338/349). VII.- Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad se presentó a fojas 311/319 en calidad de tercero interesado, en los términos del artículo 84 inciso 2 del CCAT. Luego de referirse a la legitimación de dicho organismo de control, destaca que la vía del amparo es la idónea para la tutela de los derechos en juego en estos autos. Asimismo, relata antecedentes obrantes en esa Defensoría, sobre la base de denuncias efectuadas por vecinos del Barrio Presidente Illia, relacionadas con la exposición de los residentes en ese barrio al asbesto, con los riesgos para la salud que ello implica. Recuerda que en la denuncia recibida se planteó la preocupación de los vecinos por la forma en que se estaba llevando a cabo la remoción. Ello, en tanto, si bien existía acuerdo en cuanto a la necesidad de reemplazar los techos que contenían esa sustancia nociva, "la modalidad de remoción que implementó el Gobierno de la Ciudad resultaba desprovista de las mínimas medidas de seguridad recomendables para esa tarea, pues ni las personas encargadas de las obras tenían la protección necesaria para trabajar con ese material, ni tampoco se observaban los procedimientos pautados para dicho trabajo. En este sentido se denunció que los trabajadores no estaban provistos de elementos básicos de seguridad –de acuerdo a las normas que rigen la actividad del uso, manipuleo y disposición del amianto y sus desechos-; que las chapas removidas fueron acopiadas sin ningún criterio, en un espacio abierto, siendo que deberían ser trasladadas en transportes especiales (contenedores cerrados herméticamente), para evitar cualquier volatilización de las fibras tóxicas de asbesto que contamine el ambiente y que, por el contrario, restos de placas permanecían diseminadas por las calles, sin ningún resguardo de seguridad" (v. fs. 316). Relata que, en función de estas circunstancias, y el carácter altamente nocivo de la sustancia de que se trata, la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución N° 2520/07, por la que se recomendó al Instituto de Vivienda adoptar las medidas conducentes para la correcta manipulación del asbesto/ amianto por parte de la empresa contratista de la obra. A continuación se refiere a los derechos e intereses difusos que están en juego en el caso de autos. En particular, se refiere al derecho a la salud y a un medio ambiente sano. Funda en derecho su postura, ofrece prueba, introduce la cuestión

federal y solicita que se condene a la demandada a que elabore un plan integral que asegure la adecuada remoción de los techos que contienen asbesto/amianto en el Barrio Presidente Illia y la disposición final de dicho material contaminante, de modo que se garantice la salud de los vecinos y se proteja adecuadamente el medio ambiente. VIII.- Corridos los traslados de la pericia producida, así como del informe ampliatorio del experto, a fojas 364 se dispuso como medida para mejor proveer que se acompañaran los antecedentes de la Licitación Pública N° 103/05. Aportados tales elementos de juicio (v. fs. 389/462), a fojas 471 se dispuso requerir precisiones adicionales al perito en relación con la efectividad de las medidas preventivas que describía la empresa encargada de los trabajos. A fojas 596/597 se acompaña el informe complementario del experto. En este estado de las actuaciones, a fojas 609 pasaron los autos a resolver. CONSIDERANDO: I.- Las presentes actuaciones se refieren a una acción de carácter colectivo, promovida por una asociación civil, con el propósito de tutelar el derecho a un ambiente sano y a la salud de los vecinos residentes en el área, derechos que se verían afectados por la modalidad de ejecución de tareas de remoción del asbestos o amianto presente en los techos de las viviendas del barrio Presidente Illia de esta Ciudad. Conviene recordar que el cauce procesal para este tipo de acciones es la acción de amparo, de conformidad con el artículo 43 segunda parte de la Constitución Nacional y el artículo 14 segundo párrafo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Esta última norma de la Constitución de la Ciudad, que regula la acción de amparo en el ámbito local, establece en su párrafo segundo la legitimación de cualquier habitante, así como de las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, para promover esta acción, en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, entre otros supuestos. De este modo, aparece consagrada en el ámbito local, con matices propios, la acción de amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional. Interesa recordar que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad sostuvo que el constituyente local estableció una acción popular en el segundo párrafo del artículo 14 de la ley fundamental (in re "Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa de inconstitucionalidad", Expte. N° 18/99 SAO – 16/9/99, obiter dictum contenido en el considerando 17 del voto mayoritario). II.- El Gobierno de la Ciudad alega óbices formales a la procedencia de esta acción. Por un lado, plantea la "falta de personería y de legitimación activa" de la Asociación Argentina de Expuestos al Amianto. Por otra parte, arguye que la presente acción es extemporánea, a tenor de lo que dispone el artículo 2° inciso e) de la Ley N° 16.986. II.1.- En cuanto a la primera cuestión, cabe advertir que la argumentación de la demandada no resiste ningún análisis. Por un lado, parece entender que los vecinos deberían haber prestado su conformidad para el inicio de esta acción. Sobre el punto, cabe observar que el medio ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo. Como expresa el artículo 41 de la Constitución Nacional, "[t]odos los habitantes" gozan de este derecho y tienen el deber de preservarlo. Precisamente, en el caso no se trata de la defensa de intereses pluriindividuales (esto es, una acción de clase), sino de la defensa de un derecho o interés colectivo, esto es, referido a un bien indivisible. Esta circunstancia hace que sea posible que cualquier persona pueda acudir ante las autoridades (judiciales o administrativas) a fin de que se asegure la defensa del medio ambiente. En cuanto al derecho a la salud, en el caso presenta una dimensión colectiva, en la medida en que ha existido una exposición por parte de los vecinos del Barrio Presidente Illia al asbestos, cuyos efectos deben mitigarse o eliminarse. No está en discusión la adopción de medidas en favor de una persona o grupo de personas en particular, o el reconocimiento de eventuales daños y perjuicios individualizados, para lo cual sí sería necesario que la entidad acreditara la representación de la persona o personas afectadas, así como la naturaleza y entidad de los daños alegados. Por el contrario, en autos, los efectos en la salud colectiva son consecuencia de la violación del derecho, también de carácter colectivo, a un ambiente sano. Cabe recordar que, en materia de legitimación, la

Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado, interpretando el artículo 43 segundo párrafo CN, que dicha norma reconoce expresamente, como legitimados para interponer la acción expedita y rápida de amparo, a sujetos potencialmente diferentes de los afectados en forma directa entre los que se encuentran las asociaciones por el acto u omisión que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, derechos reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley, entre otros, los de incidencia colectiva. Se sostuvo así que la reforma constitucional de 1994 amplió el espectro de los sujetos legitimados para accionar, que tradicionalmente se limitaba a aquellos que fueran titulares de un derecho subjetivo individual (doctrina de Fallos 320:690; 323:1339; en ambos casos con remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación). Por consiguiente, no cabe requerir a la entidad actora la acreditación de representación alguna. Se trata de una persona jurídica que actúa en cumplimiento de sus fines sociales, consagrados en su Estatuto. Específicamente éste prevé que la entidad persigue como finalidad “fomentar, promover e incentivar y actuar activamente en la erradicación, eliminación y prevención del uso de amianto en la sociedad, así como brindar todo tipo de ayuda a los expuestos al mismo” (v. art. 2º; fs. 19 vta.). Tales objetivos se traducen en acciones concretas como la promoción de acciones judiciales, como ocurre en el caso de autos. En esta medida, confluye el interés específico de la asociación con derechos de carácter colectivo, que tienen raigambre constitucional, como lo son los relacionados con la prevención de riesgos al medio ambiente y a la salud de las personas, derivados del amianto. Un argumento adicional permite descartar la defensa intentada por la demandada en este punto. La Ley General del Ambiente N° 25.675, que establece – en consonancia con el artículo 41 tercer párrafo CN- los presupuestos mínimos de protección, se refiere al amplio acceso a la justicia en materia ambiental. En tal sentido, establece que “[e]l acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ninguna especie” (art. 32). Esta directriz es plenamente coherente con el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad que, para el amparo colectivo, prevé la legitimación de “cualquier habitante”. Además, dicha norma consitucional establece como regla la inexistencia de formalidades procesales que afecten la operatividad de la acción de amparo, directriz que, como es obvio, también se aplica en la acción de amparo colectivo. A la luz de esta interpretación de las normas constitucionales y legales, así como del Estatuto de la entidad, sólo cabe rechazar el planteo de la demandada relativo a la falta de legitimación de la entidad actora. II.2.- Por otro lado, el argumento relativo a la extemporaneidad de la acción resulta insostenible. En primer lugar, la demandada invoca, erróneamente, la Ley N° 16.986, la cual ya no tiene aplicación en el ámbito local. Específicamente, en el auto de fojas 101 se había recordado a la actora que a partir del 12 de febrero de 2007 regía en la Ciudad la Ley N° 2145, que regula el trámite de la acción de amparo. Si bien esta norma también prevé un plazo de caducidad para la interposición de la acción (aunque más extenso que el de la ley nacional citada), tal disposición ha devenido inaplicable a la acción de amparo. En efecto, no parece admisible que la tutela de un derecho de incidencia colectiva pueda caducar y quedar sin un remedio judicial eficaz de protección. Esto es así con mayor razón cuando se trata de un daño (o riesgo de daño) continuado, pues al promoverse esta acción la empresa que lleva adelante los trabajos estaba en plena ejecución de la tarea de remoción de las chapas de amianto. Ello permite dudar de la pertinencia del argumento de la demandada, en la medida en que el punto de partida para el cómputo del plazo de caducidad no puede retrotraerse a la fecha de la licitación pública por la que se contrataron los trabajos de remoción. En rigor, la lesión de derechos invocada mantenía actualidad al tiempo de promoverse la demanda. Sin perjuicio de lo anterior, que permite descartar la alegada extemporaneidad de esta acción, cabe señalar que, en un marco más general, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad sostuvo en la causa “Gil Domínguez, Andrés c/ Ciudad de Buenos Aires” que era inconstitucional el artículo 4º de la Ley N° 2145, que establece un plazo de cuarenta y cinco días para interponer la acción de amparo, contados a

partir de que el afectado tuvo conocimiento cierto de la lesión, restricción, alteración o amenaza (sentencia del 27/12/2007). En esa oportunidad se sostuvo que "prima facie, el establecimiento de un plazo perentorio luego del cual la acción de amparo (y sólo ella) no podrá ser interpuesta hábilmente viola el mandato constitucional [del art. 14 CCBA]. En efecto, el plazo de 45 días previsto en el artículo 4 de la ley 2145 constituye una formalidad procesal que afecta la operatividad del amparo..." (v. voto del juez Lozano). Por su parte, la Legislatura de la Ciudad ha aceptado expresamente lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia, mediante la Resolución N° 192/2008 (Despacho 202, versión taquigráfica de la Sesión Ordinaria correspondiente al día 12/06/2008). Ello así, de conformidad con lo establecido por los artículos 113 inciso 2 de la Constitución de la Ciudad y 24 de la Ley N° 402. Por lo tanto, el artículo 4° de la Ley N° 2145, que establecía el plazo de caducidad para la interposición de la acción de amparo en el ámbito local, ha quedado derogado. Por lo demás, la aplicación de un plazo de caducidad en las acciones de carácter colectivo presenta problemas específicos, ya que el mero transcurso del tiempo no puede significar la pérdida de una vía idónea para la defensa de derechos o intereses de carácter colectivo, cuando la lesión no ha quedado consolidada, sino que sus efectos continúan al tiempo en que se interpone la acción. Por estas razones, corresponde desestimar el argumento relativo a la extemporaneidad de la acción, ya que el plazo de caducidad previsto para esta acción ha perdido sustento normativo.

III.- En cuanto a los aspectos de fondo, conviene reseñar el marco normativo aplicable al caso. En el anterior considerando se recordó que, por tratarse de un derecho de incidencia colectiva, cuenta con una protección reforzada, que se instrumenta a través de la garantía del amparo constitucional (art. 43 segundo párrafo CN y art. 14 segundo párrafo CCBA).

III.1.- Ya se ha señalado que tanto el constituyente nacional como el local han abordado en disposiciones específicas la cuestión ambiental, estableciendo principios y garantías para hacer efectivo el derecho a un ambiente sano. En el ámbito nacional se debe recordar el artículo 41 CN y, a nivel local, los artículos 26 y siguientes de la CCBA, que profundizan los lineamientos que contiene aquélla. Por lo demás, este derecho también recibe consagración a nivel internacional, entre otros, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), que tiene jerarquía supralegal (art. 75 inc. 22 CN). El artículo 11.2 de este tratado establece el deber de los Estados parte de promover la protección, la preservación, y el mejoramiento del medio ambiente. En el caso de autos, el derecho constitucional a la preservación de un ambiente sano se vincula con el derecho a la salud, en la medida en que se cuestiona la forma de remoción de un residuo peligroso, que causa daños a la salud tanto de los vecinos que habitan la zona afectada, como eventualmente de los trabajadores que entran en contacto con él. Desde luego, tal derecho cuenta con protección constitucional específica (art. 20 y siguientes CCBA) y, en el caso de autos, asume una dimensión colectiva.

III.2.- En un plano infraconstitucional, cabe mencionar la ya citada Ley General del Ambiente N° 25.675, que establece los presupuestos mínimos de protección y a la cual deben ajustarse las jurisdicciones locales, en atención al reparto de competencias en materia ambiental. Otra disposición relevante es la Ley nacional N° 24.051 de Residuos Peligrosos, dictada con anterioridad a que la Ciudad adquiriera su autonomía, que en las condiciones de su vigencia, es aplicable a nivel local (art. 1° de la Ley N° 24.051, en concordancia con el art. 5° de la Ley N° 24.588). En efecto, el artículo 1° de la ley citada establece su aplicabilidad respecto de la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o, aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, entre otros supuestos. Por su parte, la Legislatura de la Ciudad Autónoma sancionó la Ley N° 2.214, reglamentada por el Decreto N° 2020-GCBA-2007, que regula la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los

residuos peligrosos en esta jurisdicción. Cabe observar que tanto la ley nacional como la local en esta materia coinciden en incluir, dentro de las categorías sometidas a control, a los desechos que tengan como constituyente asbestos (polvo y fibras) (v. Anexo I ítem Y36 de la Ley N° 24.051 y de la Ley N° 2214). La cuestión que se plantea en autos exige establecer si se respetan las disposiciones legales que regulan el tratamiento de desechos que contienen asbestos (o amianto). En particular, se trata de establecer si la demandada ha adoptado las medidas de seguridad apropiadas para el tratamiento y manipulación de esta sustancia, de conformidad con las leyes aplicables. En este punto reside la discrepancia, toda vez que las partes coinciden en admitir las características nocivas de este mineral, presente en los techos de las viviendas construidas por la entonces Comisión Municipal de la Vivienda en el barrio Presidente Illia, así como la necesidad de proceder a su remoción. IV.- Desde el punto de vista fáctico, interesa formular algunos señalamientos, que tienen relación con las medidas de seguridad exigibles para la remoción segura de los techos de que se trata. El amianto (o asbestos) es un mineral cuyos efectos nocivos no están en discusión. La normativa reseñada confirma que el legislador -tanto nacional como local- ha contemplado expresamente la naturaleza peligrosa de esta sustancia. La pericia e informes agregados a la causa dan cuenta de que se trata de un elemento cancerígeno, entre otros efectos perjudiciales para la seguridad y la salud de las personas. Por otra parte, el Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares de la Licitación Pública N° 103/05, al describir las tareas a realizar, se refería al retiro de las chapas existentes, y aclaraba expresamente que estaban categorizadas como Y36 dentro de lo reglamentado por la Ley N° 24.051 (v. fs. 455). De este modo, el adjudicatario de la obra no desconocía que la realización de los trabajos contratados implicaba la manipulación de amianto. IV.1.- En este contexto, corresponde confrontar la pretensión que constituye el objeto de la demanda con aquello que exigen las normas aplicables en la materia. En efecto, la actora pretende la adopción de medidas de cese de la contaminación ambiental colectiva que imputa a la demandada. En este orden de ideas, resulta ilustrativa la pericia efectuada por el Lic. Marcelo Díaz, experto en higiene y seguridad del trabajo (v. fs. 164/181). En su informe, luego de reseñar las enfermedades que ocasiona la exposición al asbestos (asbestosis, mesotelioma, cáncer de pulmón y otros tipos de cáncer), brinda algunos detalles acerca de la situación en el barrio Presidente Illia en relación con la obra de que se trata. Así, señaló que había "disposición de techos rotos en el fondo de los terrenos", lo cual "genera la polución de las fibras, encontrándonos con un desvío preventivo que atenta contra la salud y la seguridad de la población" (v. fs. 167). También observó "[d]epósitos de chapas de fibra - cemento acopiadas en los fondos de una casa vecina", al parecer trasladadas allí por un vecino, lo cual revelaría una mala disposición y confinamiento en el momento de extracción de tales chapas (v. fs. 168). En una de las viviendas, el perito constató que "algunos techos estaban rotos por la acción del agua, suceso producido luego de la retirada de chapas y por consecuencia de la lluvia. Esta situación deja observar que todo resto de fibra que pueda producir una mala y deficiente extracción del techo, causará el decantamiento de fibras de amianto en los entretechos" (v. fs. 168). Tanto este informe como el acta de constatación notarial aportada por la actora contienen precisiones acerca de la manipulación en condiciones no seguras de las chapas que contienen asbestos por parte de la empresa adjudicataria de la obra. Ya en oportunidad de dictar la medida cautelar, el tribunal recordó que el escribano convocado por la entidad actora había constatado que había "obreros que sin elementos de seguridad, se encuentran trabajando en los techos de las casas, retirando chapas de fibrocemento, las que son colocadas a los costados de las viviendas, en otros casos delante de las viviendas y en otros dentro de los patios del frente de las viviendas" (v. fs. 42). También señaló el escribano que "las chapas mencionadas al retirarse se rompen, quedando los pedazos de las mismas en veredas y pasillos del barrio". Además, indicó que "todos estos trabajos se realizan con la presencia de la gente que circula

por el barrio, observándose que la gente camina por encima de los pedazos de chapas tirados sobre las veredas". El acta da cuenta del hecho de que "en un terreno lindante a la Escuela EMEN número 3, Carlos Genizo, se observa[n] apiladas chapas de fibrocemento, manifestando la requirente que son las que se retiran de las viviendas al finalizar cada día de trabajo, y que las mismas se encuentran apiladas en este lugar desde hace aproximadamente un mes". Observó además que en las inmediaciones de ese lugar (a unos 50 metros) funciona un jardín maternal (v. fs. 42/42 vta.).

IV.2.- La pretensión de la actora, en lo principal, se orienta a que se adopten medidas tendientes al cese de la contaminación ambiental colectiva y la realización de un estudio de impacto ambiental. También solicita la adopción de medidas propias del área de salud pública, que consisten en la realización de un estudio médico pulmonar a los habitantes del barrio en cuestión. Ahora bien, no cabe duda de que el Instituto de Vivienda asume las características de un generador de residuos peligrosos, en los términos del artículo 14 de la Ley nacional N° 24.051 y del artículo 20 de la Ley local N° 2.214, como resultado de haber utilizado (o autorizado la utilización de) materiales de esas características en las construcciones de que se trata, lo cual lleva a la actual necesidad de removerlos. Tampoco está en cuestión que el organismo demandado ahora procura la remoción de tales materiales, lo cual es una decisión coherente con la obligación inexcusable de hacer cesar la contaminación ambiental y la amenaza sobre la salud pública. La actora no objeta en modo alguno que sea necesario remover los techos que contienen amianto, tal como intenta hacerlo - aunque de modo inadecuado- la demandada. En cambio, lo que la demandante sostiene es que no se adoptaron las medidas para que tal remoción sea efectuada de una manera segura, tendiente a minimizar los riesgos derivados de la polución ambiental con fibras de asbestos. En tal sentido, tanto el acta notarial reseñada como las observaciones del perito designado en autos permiten sostener que no han sido adoptadas las medidas de seguridad adecuadas.

IV.3.- Uno de los pedidos de la actora consiste en la realización de una evaluación de impacto ambiental. La necesidad de contar con este tipo de estudios encuentra diversos órdenes de fundamentos, en particular en normas de orden local. Más allá de señalar que la actividad de que se trata es susceptible de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población, circunstancia que haría exigible la evaluación de impacto ambiental (de conformidad con el art. 11 de la Ley N° 25.675), la Constitución de la Ciudad establece también la obligatoriedad de tal procedimiento en el caso de obras con relevante efecto (art. 30 CCBA). Tampoco puede discutirse que la realización de actividades que importan la manipulación de amianto sea de "relevante efecto". En efecto, al establecer las pautas para categorizar a los generadores de residuos peligrosos, toma en cuenta la peligrosidad del residuo, entre otros factores. En tal sentido, el amianto (Y36) es considerado como de "alta peligrosidad" (v. reglamentación del art. 21 de La Ley N° 2.214, aprobada por el Decreto N° 2020/07). Aun prescindiendo de este dato, es oportuno recordar que la Ley local N° 2.214 establece en su artículo 5° que "[t]oda actividad que involucre manipulación, tratamiento, transporte y/o disposición final de residuos peligrosos, debe cumplir con el procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental según lo determina la Ley N° 123 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y toda otra normativa vigente" (lo destacado no es del original). Es claro, entonces, que la pretensión de la actora en cuanto a que se lleve a cabo tal procedimiento encuentra sólidos fundamentos normativos, que hacen inexplicable que se haya omitido toda consideración de tales normas por parte de la autoridad demandada. No puede aquí olvidarse que la exigibilidad de este recaudo proviene de normas vigentes con anterioridad a la licitación pública (tales como el art. 11 de la Ley N° 25.675, el art. 30 CCBA y la Ley N° 123 y sus modificatorias). Ahora bien, no pasa inadvertido al tribunal que el letrado de la Procuración General de la Ciudad afirmó en su responde que "mi mandante ha dado el debido cumplimiento al procedimiento legal aplicable al caso, esto es, a la Ley 123/98 que regula el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental" (v. fs. 99, segundo párrafo).

Sin embargo, en un claro ejemplo de falta de cumplimiento de los deberes de lealtad y buena fe para con el tribunal, no aportó tal estudio, ni indicó dónde se hallaba. Por tal razón a fojas 625 se dispuso como medida para mejor proveer que se acompañara dicha evaluación, bajo apercibimiento de resolver con las constancias de la causa. Notificado de tal requerimiento (v. fs. 644), y vencido holgadamente el plazo para contestarlo, la parte no aportó información alguna, de modo que sólo cabe concluir que se trató de una manifestación mendaz. Ahora bien, la omisión por parte de la autoridad administrativa demandada de llevar a cabo este estudio no resulta razonable, ni tiene base legal. Por lo tanto, asiste razón a la actora en este aspecto de su pretensión, debiendo el Instituto de Vivienda llevar a cabo el pertinente estudio de impacto ambiental con carácter previo a la remoción del material peligroso. V.- Por otro lado, la manipulación del asbestos debe hacerse en forma segura, tanto para los trabajadores que intervienen en dicha operación como para la población del barrio Presidente Illia. No está en este caso en discusión si se adecua a la normativa vigente el transporte y disposición final que hubieran sido convenidas por la autoridad administrativa con la empresa que se ocupará del tratamiento posterior de los residuos. Al respecto, traída a juicio la empresa contratista, ésta se refirió –luego de negar la mayoría de las aseveraciones de la actora- a las medidas adoptadas para el retiro y destino final de las chapas, para lo cual contrató a la empresa Taym S.A. (v. fs. 237 vta. y documental de fs. 225/228). Sin embargo, la cuestión en autos versa sobre las medidas de seguridad que debería adoptar la empresa contratista en la manipulación de este residuo, y si tales medidas son adecuadas a la naturaleza peligrosa del material a remover. En este sentido, resulta de utilidad la ampliación de la pericia -solicitada por este tribunal como medida para mejor proveer a fojas 471-, obrante a fojas 596/597, de la que oportunamente se corrió traslado a las partes, sin objeciones de parte de ellas. El experto observó que “en ningún pasaje del programa [presentado por la empresa Rentsur S.A., adjudicataria de la obra] se realiza una identificación de los riesgos emergentes del producto fibra de amianto, mencionando el peligro de exposición en la población, brindando un análisis de los posibles daños a la salud que se pudieran presentar” (v. fs. 596). En cuanto a las medidas preventivas indicadas por la empresa contratada, el perito afirma que en el programa presentado por ésta, “se enumeran procedimientos de prevención y protección que serán adoptados para realizar los trabajos en altura, medidas técnicas bastante básicas e insuficientes para el trabajo sobre plataformas superiores a 8 m de altura. En este caso, en el programa se debería puntualizar las acciones particulares en materia de prevención, que se tienen que adoptar para minimizar, eliminar y controlar la exposición de fibras de amianto en los trabajadores y en la población” (v. fs. 596). Otra carencia que advierte el perito en el programa presentado por la empresa es la relacionada con la omisión de indicar cuáles son las partículas que podrían dispersarse al desmontar los perfiles de la estructura, y cuáles son sus características. Ello, a fin de evaluar y aplicar medidas de mitigación de riesgos. También observa que no se mencionan los elementos de protección personal para reducir la exposición de las vías respiratorias y cuáles deberán ser las adecuadas para esta actividad (v. fs. 596/597). Las críticas del experto a la forma en que se han llevado a cabo hasta ahora los trabajos se refieren a que no fueron contempladas las especiales características del material a remover. En tal sentido, destaca que en su informe anterior presentado en autos observó que los entretechos de las viviendas afectadas están rotos y “que en todo momento estamos en presencia de polución de las fibras hacia el interior de los hogares. También debemos recordar que la extracción de las chapas no fueron realizadas con métodos de roldana en todo momento de la tarea como se expresa en el programa y que favoreció peligrosamente la rotura de las mismas” (v. fs. 597). VI.- A la luz de lo señalado, resulta claro que de las irregularidades advertidas surgen distintos tipos de responsabilidades en cuanto a la producción del daño ambiental colectivo. En lo que respecta al Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (generador del residuo peligroso), en su calidad de ente licitante,

le incumbía controlar la ejecución de la obra, en particular habida cuenta de la peligrosidad del residuo que debía removerse. Es que en este caso dicha actividad tenía repercusiones sobre un derecho de incidencia colectiva, como lo es la preservación del ambiente. En tal sentido, debió controlar que el contratista seleccionado cumpliera la normativa vigente en materia de seguridad para la remoción de residuos peligrosos. Asimismo, ya se ha señalado que resulta exigible la realización del estudio de impacto ambiental requerido por la actora. Si bien dicho estudio debía realizarse en forma previa al llamado a licitación, resulta factible ahora -en que todavía no ha sido removido en su totalidad el residuo peligroso- llevar a cabo el procedimiento de que se trata, el cual tiene fundamento no sólo en la Ley local N° 123, sino también en la Constitución local, criterio que luego receptó la Ley local N° 2.214. Del mismo modo, la contratista Rentsur S.A. tiene una responsabilidad calificada en tanto conoce -o debe conocer- las normas relacionadas con la remoción de residuos peligrosos. Según se desprende de las conclusiones del perito, la actividad parece haber sido encarada como si se tratara de una simple obra de albañilería, omitiendo así las medidas de prevención necesarias, tanto respecto de sus propios trabajadores como de la población del Barrio Presidente Illia, que se encuentra expuesta a las fibras de amianto que son liberadas como resultado de las tareas que ella se obligó a realizar. No está en juego aquí la validez de la contratación de la empresa, sino, simplemente, que las obras que lleva a cabo como contratista deben ajustarse a las reglas del arte, tomando especialmente en consideración que los trabajos comprometidos importaban la manipulación de residuos peligrosos, característica que estaba aclarada en el pliego que rigió la contratación. El grado de especialización y conocimiento que es dable exigir a un contratista estatal, en tanto -presumiblemente- se dedica en forma habitual a las tareas para las que fue contratado, tornan inexcusable exigir a su respecto el respeto por los estándares de seguridad tendientes a minimizar los riesgos tanto para los vecinos como para sus propios trabajadores. En cuanto al Gobierno de la Ciudad, su responsabilidad deriva del deber constitucional de fiscalizar el cumplimiento de normas ambientales (art. 104 inc. 27 CCBA), tarea que resulta tanto más inexcusable cuanto que la existencia de residuos peligrosos en el barrio Presidente Illia no podía ser desconocida por aquél. En efecto, por un lado, el Instituto de Vivienda es un ente autárquico cuya misión es ejecutar la política de vivienda y asesorar al Jefe de Gobierno en la materia (arts. 2° y 3° de la Ley N° 1251), siendo su Directorio nombrado por el Poder Ejecutivo (art. 11 de la ley citada). Entre las atribuciones del directorio, se encuentra la de remitir un informe trimestral al Poder Ejecutivo, relativo, entre otros aspectos, a las operaciones realizadas. A ello debe añadirse que la tarea de control resultaba inexcusable por parte del órgano que ejerce el poder de policía en materia ambiental (art. 104 inc. 27 CCBA), esto es, el Poder Ejecutivo de la Ciudad, ya sea a través del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, ya sea a través de la Agencia de Protección Ambiental. Por consiguiente, cabe aquí mencionar una responsabilidad por omisión en la que ha incurrido el Gobierno de la Ciudad, por el irregular desempeño de la función de control en materia ambiental. VII.- Por otra parte, la actora solicita en su escrito de inicio que se adopten las medidas necesarias a fin de realizar un estudio médico pulmonar para detectar o descartar posibles presencias de fibras de amianto entre los habitantes del barrio Presidente Illia. Ahora bien, sin perjuicio de que este amparo tiene clara vinculación con el derecho a la salud, entendido como derecho de incidencia colectiva, tal petición no habrá de tener favorable acogida. En efecto, como ya se señaló, no está en discusión aquí si el amianto tiene o no efectos nocivos: su condición de residuo peligroso tiene base legal expresa. En consecuencia, no es necesario ordenar aquí la medida propuesta por la actora en su escrito de inicio. Ello no obsta a que los vecinos de la zona afectada puedan iniciar demandas por los daños y perjuicios sufridos y que sean acreditados efectivamente en el pertinente proceso. Por consiguiente, y sin perjuicio de aclarar que los daños individuales a la salud que se demuestren podrán ser objeto de prueba en otro

proceso judicial, lo peticionado no puede tener favorable acogida en la presente acción, cuyo objeto es hacer cesar la lesión al ambiente y lograr su recomposición.

VIII.- Por último, dada la naturaleza de la materia debatida, no puede dejar de advertirse que, desde la iniciación de este amparo y el dictado de la medida cautelar, las autoridades administrativas involucradas han tenido una actitud de total pasividad frente al problema ambiental aquí descripto. En efecto, es oportuno señalar que la medida cautelar oportunamente adoptada tenía como fin evitar que la remoción de los techos (que contienen fibras de amianto) se realizara en condiciones no seguras, tal como se venía haciendo al tiempo de promoverse la demanda. Desde luego, la suspensión cautelar no inhibía a la autoridad pública de llevar a cabo la remoción (u ordenar al contratista que la llevara a cabo) en su caso, proponiendo al tribunal una medida cautelar sustitutiva, como lo prevé el artículo 183 segundo párrafo del CCAyT, que asegurara en forma adecuada los derechos colectivos en juego. A esta actitud de pasividad no pueden dejar de agregarse las afirmaciones mendaces contenidas en el escrito de contestación de demanda -donde se aseguraba que el estudio de impacto ambiental ya había sido realizado (v. fs. 99 segundo párrafo)- y la falta de respuesta a la medida para mejor proveer ordenada a fojas 625, precisamente tendiente a traer a la causa tal estudio, en caso de que existiera. Por ello, corresponde poner en conocimiento del titular de la Procuración General esta actitud procesal, así como de los titulares de las dependencias administrativas intervinientes, a fin de que adopten las medidas urgentes y eficaces que permitan resolver la situación planteada en autos. Por las razones expuestas FALLO: 1) Haciendo lugar a la acción de amparo promovida por la Asociación Argentina de Expuestos al Amianto – ASAREA, con los alcances indicados en este decisorio. En consecuencia, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires deberá llevar a cabo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y posteriormente, adoptar las medidas tendientes a la remoción en forma segura de los techos ubicados en el barrio Presidente Illia, que contienen fibras de asbestos, por medio de la contratista RENTSUR S.A. (o la contratista que corresponda). A su vez, esta última deberá adoptar las medidas de seguridad necesarias, tanto respecto de sus trabajadores como de los vecinos del área afectada, evitando que como consecuencia de la manipulación del residuo, éste se expanda y afecte el ambiente. Tales medidas deberán ser informadas al tribunal, el cual en su caso, requerirá el dictamen del perito actuante en autos. Asimismo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por intermedio de sus dependencias técnicas, deberá fiscalizar la actividad de remoción de los residuos peligrosos de que se trata. Con ese fin se fija un plazo de 90 (noventa) días para la realización de las tareas indicadas. 2) Imponiendo las costas a las demandadas en orden al principio objetivo de la derrota (art. 62 del CCAyT). Asimismo, líbrense oficios al Procurador General de la Ciudad, al Ministerio de Ambiente y Espacio Público y a la Agencia de Protección Ambiental, a los fines de la adopción de las medidas que sean de su incumbencia, en orden a lo señalado en el considerando VIII.