



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

1983-2023. 40 Años de Democracia

CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA I SECRETARÍA ÚNICA

**ASOCIACION GREMIAL DE TRABAJADORES del subterráneo y premetro Y OTROS CONTRA GCBA Y OTROS
SOBRE INCIDENTE DE APELACION - AMPARO - AMBIENTAL**

Número: INC 11720/2019-2

CUIJ: INC J-01-00060231-7/2019-2

Actuación Nro: 275211/2023

En la Ciudad de Buenos Aires.

VISTOS:

Estos autos para resolver los recursos de apelación interpuestos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCBA —fs. 287/300 del expediente digital, incorporado mediante actuación N° 1526611/2022—), por la empresa Subterráneos de Buenos Aires SE (en adelante, SBASE —fs. 316/339 del expediente digital—) y por Metrovías SA (fs. 428/438 del expediente digital), cuyos traslados fueron contestados por la contraria (fs. 441/449 y 455/467 del expediente digital, respectivamente) contra la medida cautelar dictada por la señora jueza de feria (fs. 261/269 vta., expediente digital).

CONSIDERANDO:

I. La Asociación Gremial de Trabajadores del Subterráneo y Premetro (en adelante, AGTSyP) junto con los señores Roberto Claudio Pianelli —en su carácter de Secretario General—, Néstor Segovia —Secretario Adjunto—, Ramón Jesús Acuña y Fernando Ernesto Otto Rossi —en su condición de representantes de la clase de trabajadores y usuarios afectados— iniciaron el presente amparo ambiental, en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional, 14 de la Constitución de la Ciudad, 30 de la Ley N° 25675 y Ley N° 2145, contra GCBA, SBASE, Metrovías SA y Metro de Madrid SA, con el objeto de obtener: “[...] a) *RECOMPOSICIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL: a.1) se ordene la desasbestización del Subterráneo y Premetro de la CABA, disponiéndose el retiro de todo material, componente, trenes o formaciones rodantes e instalaciones, con posterior limpieza de manera de eliminar toda fibra de Asbesto en el ámbito del Subte, recomponiendo de este modo el daño ambiental en los*

términos del art. 30 de la Ley 25675; a.2.) a las resultas de lo anterior se certifique, a través de la Agencia de Protección Ambiental del GCBA, que el Subte es 'lugar libre de Asbesto'; b) PREVENCIÓN DEL DAÑO A LA SALUD: se garanticen los estudios médicos periódicos, cuyas características y precisiones se indican en el punto respectivo, a todos aquellos comprendidos en la acción colectiva y de clase, c) REPARACIÓN: c.1.) se determine un resarcimiento a favor de todos aquellos comprendido en la presente acción, comprensivo del daño no patrimonial resultante, y en su caso del daño que acrediten de verificarse consecuencias de enfermedad, incapacidad y en su caso muerte; c.2.) en caso de verificarse, en el curso de los estudios indicados en el punto b), lesiones que determinen la necesidad de tratamiento, se garantice el mismo, en las condiciones y con las características que se precisan en el capítulo respectivo, según las necesidades de cada individuo, patologías directas causadas por el Asbesto e indirectas por las consecuencias de aquellas sobre la totalidad del organismo, más el tratamiento psicológico derivado de ambas, d) DAÑO PUNITIVO Y OTRAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL GRAVÍSIMO INCUMPLIMIENTO [...] d.1) financiar la instalación, dotación en recursos materiales, personal profesional especialmente capacitado y funcionamiento un 'Instituto para la Prevención, Capacitación y Tratamiento del Asbesto', con sede en la Ciudad de Buenos Aires, y administración a cargo de un Consejo designado entre los integrantes de la presente acción de clase; d.2) entre las funciones a cargo del Instituto mencionado precedentemente deberá garantizarse la creación de un 'Archivo Documental', en el que se disponga toda la documentación relativa al proceso de Desasbetización, incluidos estudios, pruebas, pericias, historias clínicas, etc, con el debido resguardo de confidencialidad en su caso, los que estarán a disposición de los tribunales para el supuesto de acciones derivadas de la presencia de Asbesto en el ámbito del Subte; d.3) se disponga el resarcimiento a la AGTSyP de todos los gastos, costos y costas derivados del proceso de denuncia y visibilización pública que aquí se enuncia; d.4) se ordene la publicación de la sentencia en medios nacionales y de la ciudad de Buenos Aires, d.5) se realice un acto público, con presencia de las autoridades del GCABA y el resto de las co demandadas, en el que se de lectura a la sentencia y se declare, a partir de la fecha de la misma, Día de la Lucha contra el Asbesto en la CABA, con campañas

de difusión y capacitación sobre el riesgo de Asbesto que tendrán lugar cada año en esa fecha [...]” (fs. 1/61 vta. del expediente digital).

Aclararon que peticionaban el restablecimiento de intereses individuales homogéneos caracterizados por la afectación de derechos constitucionales, a saber: la garantía de condiciones dignas y equitativas de labor, la seguridad y la higiene en el trabajo, el derecho a un ambiente sano, el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a la salud integral (artículos 14 bis, 41, y 75, inciso 22 C.N, 20 y 26 C.C.A.B.A.; 7.b y 12.1 PIDESC). Asimismo, hicieron referencia a la gravedad del daño ambiental a la cual estaban expuestos los miembros de la clase que pretenden representar, constituyéndose en “[...] *una cuestión de salud pública* [...]”.

De igual modo y como medida cautelar, solicitaron —hasta tanto se cumpliera con lo peticionado en el punto a) *ut supra* citado— que: “[...] a) *se orden[ara] la prohibición de la manipulación o contacto con piezas, materiales, componentes o lugares con Asbesto, sean previamente así determinados o con sospecha de serlo; b) se disp[usiera] en un plazo de perentorio de 10 días hábiles, la toma de muestras de piezas, materiales o componentes sospechados de Asbesto, de las Flotas Nagoya 300, 1200, 5000, CAF 6000, CNR Almston, Fiat General Electric, Siemens, La Brugeoise y Materfer (Premetro), con la misma metodología, cadena de custodia y análisis que los llevados a cabo con la Flota CAF 5000 y Mitsubishi [...]* y *se perit[asen] las mismas a efectos de determinar si presenta[ban] Asbesto, con la Veeduría de todo proceso por los profesionales especialistas de la Universidad Nacional del Sur (Departamento de Geología), como idéntico pedido se efect[uó] en relación a los sectores de Instalaciones Fijas también sospechados de contener elementos con Asbesto, como Sector Usina, escaleras mecánicas, cables de alta tensión y señales que corr[ían] en paralelo a las vías; c) se garanti[zara] el derecho al trabajo (art. 6to. PIDESC, cf, art, 75.22 C.N.) de todos aquellos trabajadores comprendidos en la presente y que deb[ían] quedar en situación de abstención de tareas, de manera que no se cumpl[iera] a su respecto períodos de caducidad de este derecho o de cualquier modo se alter[ase] la situación de empleo de los mismos; d) se orden[ara] a las codemandadas METROVIAS y SBASE, para que en el plazo de 10 días hábiles, inform[ara] al Tribunal el Listado de trabajadores que ha[bían] desempeñado tareas en el ámbito del Subte, en el período 40 años previos a la promoción de la demanda*

(CF. Resolución SRT 415/02), indicando la 'hoja de ruta laboral' (lugares, secciones o funciones desarrolladas), incluyendo los actuales y los que por cualquier causa h[ubieran] cesado, indicando en su caso fecha y causa de baja y último domicilio registrado, todo bajo apercibimiento de astreintes [...])

II. Luego de una serie de contingencias procesales, se corrió traslado de la medida cautelar peticionada al GCBA (fs. 115 y 176 del expediente digital).

La demandada, al contestar el referido traslado, planteó la falta de legitimación activa y sostuvo que los accionantes tampoco habían logrado acreditar la afectación real de los derechos que decían vulnerados. Alegó que “[...] *en el mes de marzo de 2018 se [creó] la Comisión de Asbesto, en el ámbito de la Dirección General de Protección del Trabajo (DGPDT) dependiente de la Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio de CABA, que es autoridad de aplicación en materia laboral y salud de los trabajadores del subterráneo*”. Detalló que la Comisión de asbesto estaba “[...] *integrada por los siguientes representantes: Dirección General de Protección del Trabajo (DGPDT), Agencia de Protección Ambiental (APrA), Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT), Defensoría del Pueblo (DdP), Subterráneos de Buenos Aires S.E. (SBASE), Metrovías, Unión Tranviarios Automotor (UTA), Asociación Gremial Trabajadores del Subte y Premetro (AGTSyP), Asociación Personal de Supervisión de la Empresa de Subterráneos de Buenos Aires (APSESBA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)* [...]”. Expresó que el objeto de la mentada Comisión “[...] *es generar un ámbito de diálogo y consenso para la planificación, supervisión y control de las actividades y tareas de detección, desasbestización y control de la salud de los trabajadores* [...]”. Asimismo, adujo que dicho organismo se encontraba trabajando desde que tomó conocimiento, a principios de 2018, de la existencia de ese material en las formaciones CAF 5000, y que —desde entonces— venía abordando la problemática. Detalló que para lograr ese objetivo SBASE elaboró una Plan de Gestión Integral, y que de acuerdo con dicho plan el personal de Metrovías estaba siendo capacitado respecto a la problemática del asbesto, los procedimientos de trabajo puntuales y, además, fueron provistos de elementos de protección personal específicos determinados en función del riesgo (en especial, a quienes transitoriamente estuvieran en contacto con componentes sospechados o confirmados de contener ese mineral). A su vez, indicó que se habían

“[...] tomado mediciones de calidad de aire (determinaciones ambientales) y mediciones personales (dosimetrías) a través de laboratorios habilitados por la Agencia de Protección Ambiental a pedido de Metrovías y a través del INTI, a solicitud de la DGPDT. Los resultados de estas determinaciones no h[abían] superado los límites de Concentración Máxima Permisible (CMP) de Fibras de asbesto establecidos en la normativa vigente (Ley n° 19587 y Dec. Reg. N° 351/97) [...]” (fs. 241/251 del expediente digital).

III. El 27 de enero de 2020, la jueza de grado hizo lugar a la medida cautelar peticionada y, en consecuencia, ordenó “[...] la prohibición de la manipulación o contacto con piezas, materiales, componentes o lugares con Asbesto, [fuer]an previamente así determinados o con sospechas de serlo, conforme la ley 1820/05; b) Dis[puso] en el plazo perentorio de 10 días hábiles administrativos, las demandadas proced[ieran] a tomar muestras de piezas, materiales o componentes sospechados de Asbesto, de las Flotas Nagoya 300, 1200 y 5090, CAF 6000, CNR Almston, Fiat, General Electric, Siemens, La Brugeoise y Materfer (Premetro), con la misma metodología, cadena de custodia y análisis que los llevados a cabo con la Flota CAF 5000 y Mitsubishi y se perit[aran] las mismas, a efectos de determinar si presenta[ban] Asbesto, con la veeduría de todo el proceso por los profesionales especialistas de Universidades Nacionales; c) Proce[deriera] del mismo modo en relación a los sectores de instalaciones fijas también sospechados de contener elementos con Asbesto, como Sector Usina, escaleras mecánicas, cables de alta tensión y señales que corren en paralelo a las vías, elementos que no solo atañen a los trabajadores sino también al colectivo de usuarios y de cualquier habitante; d) Garanti[zara] el derecho al trabajo (art. 6to. PIDESc, cf. Art. 75.22 C.N.) de todos aquellos trabajadores comprendidos en la presente y que deb[ieran] ser reubicados con motivo de la determinación de alguna afectación derivada de la contaminación con Asbesto, o deb[ieran] quedar en situación de abstención de tareas, de manera que no se cumpl[ieran] a su respecto períodos de caducidad de este derecho o de cualquier modo se alter[ase] la situación de empleo de los mismos; e) Orden[ara] a las codemandadas METROVÍAS y SBASE, para que en el plazo de 10 días hábiles administrativos inform[aran], al Tribunal el listado de trabajadores que h[ubieran] desempeñado tareas en el ámbito del Subte, en el período

de 40 años previos a la promoción de la demanda (Cf. Resolución SRT 415/02), indicando la 'hoja de ruta laboral' (lugares, secciones o funciones desarrolladas), incluyendo los actuales y los que por cualquier causa h[ubieran] cesado, indicando en su caso fecha y causa de baja y último domicilio registrado, todo bajo apercibimiento de aplicación de astreintes” (actuación N° 14171843/2020).

IV. Dicha resolución fue cuestionada por el Gobierno local que se agravió, en síntesis, por considerar que: i) la asociación gremial actora carecía de legitimación activa para promover la presente acción judicial; ii) no se acreditó en autos la afectación real de los derechos que la actora manifestaba vulnerados; iii) desde marzo de 2018 funcionaba una Comisión de Asbesto creada a fin de dar tratamiento a la cuestión debatida en autos, en la que también participaba la asociación gremial actora; iv) inexistencia de peligro en la demora; v) lo ordenado por la jueza de grado omitía ponderar los procedimientos básicos y las medidas de prevención y protección personal para el uso y manipulación de amianto establecidos en la Resolución N° 1820/91 del Ministerio de Trabajo de la Nación, así como el Plan de Gestión Integral de Asbesto elaborado por Subterráneos de Buenos Aires SE (SBASE) en torno a esta problemática; y vi) el plazo otorgado para el cumplimiento de las órdenes dispuestas en los puntos d.2, d.3 y d.5 de la manda recurrida era de imposible cumplimiento (fs. 273/300, expediente digitalizado).

También dedujeron recurso de apelación las codemandadas SBASE y Metrovías SA (fs. 344/362 del cuerpo III y 428/439 del cuerpo IV del expediente digitalizado, respectivamente).

Conferido los traslados pertinentes y elevadas las actuaciones a la Cámara del fuero, con fecha 14 de febrero de 2020 se presentó el GCBA y solicitó a este tribunal que “[...] *en atención al tenor de los intereses en juego [...] - en forma previa a la resolución del recurso de apelación interpuesto por [su parte]- se convo[cará] a las partes a una audiencia con el fin de intentar una conciliación del conflicto suscitado en autos [...]*” (fs. 471 del expediente digital).

En ese contexto, el 9 de marzo de 2020 esta Alzada hizo lugar a lo peticionado y dispuso una audiencia para el día 30 de marzo de 2020, citando a “[...] (i) *la parte actora: Asociación Gremial de Trabajadores del Subterráneo y el Premetro*

(AGTSyP), Sr. Ramón de Jesús Acuña —en representación de los trabajadores en relación de dependencia con METROVÍAS S.A.—, el Sr. Fernando Ernesto Otto Rossi —en representación de la clase “usuarios del Subte”—, junto con su patrocinio letrado, (ii) la parte demandada: Metrovías S.A, Subterráneos de Buenos Aires S.E, la Procuración General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) o en su defecto, los funcionarios que los mismos design[aran] con facultades suficientes para suscribir en su nombre un posible acuerdo y adoptar decisiones en el marco de la audiencia convocada. (iii) el Ministerio Público Fiscal y (iv) la Comisión de Asbesto —perteneciente al ámbito de la Dirección General de Protección del Trabajo, dependiente de la Subsecretaría de Trabajo Industria y Comercio de CABA—, con adecuada representación de los miembros que la integra[ran...]” (actuación N° 14399882/2020).

No obstante lo anterior, “[a]tento la situación de público conocimiento y lo dispuesto en la Resolución del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 58/2020, [el Tribunal de Alzada dejó] sin efecto la audiencia fijada para el día 30 de marzo de 2020, 12:00 hs. [y difirió] la fijación de una nueva fecha a la finalización de las medidas de emergencia sanitaria (COVID-19), previstas por el CMCABA (Res. N° 58/2020) [...]” (actuación N° 14524075/2020).

Una vez dispuesta la reanudación de los plazos procesales y digitalizadas las presentes actuaciones (actuación N° 1526611/2022), el 23 de junio de 2022 la codemandada METROVÍAS acompañó el Plan de Gestión de Asbesto en el subte actualizado al 30 de noviembre de 2021, fecha a partir de la cual —según manifestó— “[...] dejó de ser la encargada de la operación y el mantenimiento del servicio público de transporte de pasajeros correspondiente a la Red de Subterráneos y Premetro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que hasta ese momento venía llevando adelante en el marco del Acuerdo de Operación y Mantenimiento (AOM), oportunamente suscripto con Subterráneos de Buenos Aires S.E. (SBASE) . Ello atento a que mediante la Resolución N° 3382/20 del Directorio de SBASE, de fecha 29 de diciembre de 2020, tuvo lugar la adjudicación de Licitación Pública Nacional e Internacional N° 212/2018, correspondiente al servicio del Subte. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto el nuevo Concesionario, EMOVA MOVILIDAD S.A., con fecha

1 de diciembre de 2021, tomó posesión de la Concesión y del servicio [...]” (actuación N° 1586044/2022).

En atención a lo indicado por METROVÍAS, el 16 de agosto de 2022, la actora solicitó que se incluyera a EMOVA MOVILIDAD S.A. a la demanda, quedando integrada la litis, en consecuencia, con los siguientes codemandados “[...] *GOBIERNO de la CIUDAD de BUENOS AIRES (PODER EJECUTIVO), SUBTERRÁNEOS de BUENOS AIRES S.E. (SBASE), METROVÍAS S.A., EMOVA MOVILIDAD S.A., Juan Pablo Piccardo, Rodolfo Andrés Zagert, y Enrique Hugo Orlando [...]*” (ver actuación N° 2201891/2022 del expediente principal).

Cabe señalar al respecto, que con fecha 24 de noviembre de 2022 la jueza de grado se expidió sobre dicho planteo, admitiendo su intervención —EMOVA MOVILIDAD S.A.—en la presente causa (actuación N° 3452252/222 de los autos principales).

Luego, el 31 de agosto de 2022, el GCBA solicitó que se resolvieran los recursos de apelación deducidos (actuación N° 2377139/2022), posteriormente dictaminó el Ministerio Público Fiscal (actuación N° 2486651/2022) quedando en condiciones de juzgarse la cuestión propuesta ante este tribunal.

V. A fin de resolver el presente caso, cabe recordar que los jueces no están obligados a pronunciarse sobre todos los argumentos esgrimidos por las partes, ni a hacer referencia a la totalidad de las pruebas producidas, bastando que se valoren solo las que sean conducentes para la correcta composición del litigio (artículo 310 CCAyT y doctrina CSJN, *in re* “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa ‘Landa Leonicio y otros c/ Fábrica Argentina de Engranajes S.A c/ YPF’”, Fallos 287:230, sentencia del 9 de noviembre de 1973,”Girondo Alberto Eduardo c/ Estado Nacional – Museo Nacional de Bellas Artes– s/ Proceso de conocimiento”, sentencia del 2 de marzo de 2011, Fallos 334:62, entre otros).

VI. Así las cosas, a fin de resolver la materia sujeta a estudio se debe determinar, en primer término, si la entidad demandante se halla jurídicamente habilitada para invocar la afectación de los derechos o intereses cuya protección jurisdiccional pretende.

Sobre esta cuestión, el GCBA expresó que “[...] *la parte actora es una asociación gremial (cuya actividad esta regalada por la Ley Nacional N° 23.551), motivo por el cual es bajo dicho régimen que posee legitimación para actuar en representación de sus asociados y no como una asociación den los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional [...]*”. Adujo que “[...] *existe profusión de organizaciones sindicales del sector que también poseen representatividad. En consecuencia, reconocerle a la Asociación [actora] la posibilidad de representar a todo el universo de trabajadores supuestamente afectados por la presencia de asbesto en los subterráneos, desconociendo este mapa gremial particular, importa desconocerle la representatividad del resto de los gremios ampliándose, sin más, el campo de actuación de su personería*”. En esa línea agregó que “[...] *no se encuentra legitimada dentro del marco de la acción de clase y la normativa constitucional, sino que la propia norma que regula su actividad le impide adjudicarse la protección de los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos [...]*”.

Concluyó que la actora carecía de legitimación activa, pues en el caso, no se verificaban los requisitos exigidos constitucionalmente para defender derechos de incidencia colectiva conforme artículo 43 de la Constitución Nacional, y tampoco cumplía con los requisitos exigidos para representar a la totalidad de los trabajadores de su actividad conforme la Ley N° 23.551 (fs. 287/300 del expediente digital).

VI.a Sentado lo anterior, vale recordar que la legitimación para obrar, o *legitimatío ad causam*, es la cualidad que tiene una persona para reclamar ante otra por una pretensión en el proceso judicial (Falcón, Enrique M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación anotado, concordado y comentado*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997, t. III, pág. 347).

Conforme la reiterada doctrina de la Corte, “[...] *la legitimación constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional [...]*” (CSJN, “Acosta, Leonel Ignacio s/ Impugnación de Precandidatos elecciones primarias – Frente Justicialista Riojano”, sentencia del 22 de agosto de 2017, Fallos 340:1084). En efecto, de acuerdo a la doctrina sostenida en forma constante por la Corte, la existencia de un "caso" o "causa" presupone el carácter

de "parte", es decir, que quien reclama, se beneficie o perjudique con la resolución a dictarse en el marco del proceso.

En este orden de ideas, dicho Tribunal ha señalado que “[...] *al decidir sobre la legitimación resulta necesario determinar si hay un nexo lógico entre el status afirmado [por el litigante] y el reclamo que se procura satisfacer [...]*”, de manera que este “[...] *resulta esencial para garantizar que [aquel] sea una parte propia y apropiada que puede invocar el poder judicial federal [...]*” (CSJN, *in re* “Gómez Diez, Ricardo y otros c/ P.E.N.–Congreso de la Nación s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 31 de marzo de 1999, *Fallos* 322:528, considerando 9°, “Publicar SA c/ Provincia de Buenos Aires y otros s/ acción declarativa”, sentencia del 24 de septiembre de 2019, *Fallos* 342:1549).

De esta forma, para ser considerado como parte en el proceso, quien ocurre por ante la jurisdicción debe demostrar la existencia de un “interés especial”, esto es, que los agravios alegados lo afecten de forma “suficientemente directa” o “sustancial” y tengan suficiente “concreción e inmediatez” para poder procurar dicho proceso, a la luz de las pautas establecidas por la reforma constitucional de 1994, en el artículo 43 de la Constitución Nacional (CSJN, *in re* “Recurso de Hecho deducido por Aníbal Roque ‘Baeza, en la causa ‘Baeza, Aníbal Roque c/ Estado Nacional’”, sentencia del 28 de agosto de 1984, *Fallos* 306:1125; “Recurso de Hecho deducido por la AFSCA en la causa ‘Supercanal SA c/ AFSCA y otros’”, sentencia del 21 de mayo de 2019, *Fallos* 342:853, entre muchos otros).

Ahora bien, en el ámbito local —siguiendo los lineamientos expuestos en los párrafos anteriores— existe “causa contencioso administrativa” cuando el actor sea titular de un interés jurídico tutelado por el ordenamiento normativo —artículo 6 del CCAyT— y, a su vez, dicho interés se vea afectado —daño cierto, actual o futuro— por una acción u omisión imputable a una autoridad administrativa —tal como estas son definidas en los artículos 1° y 2° del CCAyT— de manera que, a través de la acción intentada, se pretenda prevenir, cesar o reparar los efectos lesivos que se invocan.

b. Sin embargo, el artículo 6 del CCAyT no establece cuál es el alcance que cabe asignar a los términos “[...] *derechos o intereses tutelados por el ordenamiento*

jurídico”, es decir, no define qué clase de intereses deben reputarse protegidos por el ordenamiento jurídico.

A fin de determinar el alcance de esa clase de intereses, cabe recordar que —conforme el artículo 43— CN, “[t]oda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley [...] Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de organización...” (énfasis añadido).

En sentido aún más amplio, el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad establece que “[t]oda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo[...] Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos e intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor” (el resaltado es propio).

Conforme las normas transcritas, se puede afirmar que dentro de los intereses jurídicos tutelados mencionados en el artículo 6, CCAyT —que habilitan a su titular a ocurrir por ante los tribunales judiciales de este fuero en caso de su eventual afectación— se encuentran, por un lado, los derechos subjetivos y, por el otro, los derechos de incidencia colectiva (aplicable por imperio del artículo 26 de la Ley N° 2145, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Constitución local).

No es posible soslayar que la Constitución Nacional (artículo 43) distingue claramente entre: a) la defensa jurisdiccional de un interés propio, individual y directo; y b) la defensa jurisdiccional de los denominados intereses de incidencia colectiva.

El primer párrafo del citado artículo contempla entonces el amparo tradicional que puede ser interpuesto por toda persona que vea lesionados, restringidos, alterados o amenazados, por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo o arbitrario, derechos o garantías. En el segundo párrafo, en cambio, hallan expresa recepción los intereses colectivos, y aquí aparece la diferencia con el párrafo primero que presupone el daño a un derecho subjetivo clásico (esta Sala, *in re* “*Fundación Mujeres en Igualdad c/ GCBA s/ Amparo*”, expediente N° 9421, fallo del 12 de diciembre de 2000).

c. Por su parte, la Corte Suprema ha distinguido entre: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos; y c) derechos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos (CSJN, “*Halabi, Ernesto c/ PEN – ley 25.873 – dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986*”, sentencia del 24 de febrero de 2009, Fallos XXXX; “*Cavalieri Jorge y otro c/ Swiss Medical SA s/amparo*”, sentencia del 26 de junio de 2012, Fallos XXXXX; “*Padec c. Swiss Medical S.A. s/nulidad de cláusulas contractuales*”, sentencia del 21 de agosto de 2013). En cada uno de ellos, el concepto de caso judicial tiene un contenido y contorno diferente.

Así, en la primera hipótesis (derechos individuales), la regla es que ellos son ejercidos por su titular; y, en la segunda (derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos), su ejercicio corresponde al Defensor del Pueblo, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado (en el ámbito local, cualquier habitante conforme el artículo 14, CCABA). Pero la pretensión ha de tener por objeto, necesariamente, la tutela de un bien colectivo, diferente de la protección de bienes individuales (patrimoniales o no patrimoniales abarcados por el grupo anterior).

Finalmente, en el tercer supuesto (derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos), el estándar es que los derechos individuales afectados sean divisibles, lesionados por un hecho único o complejo que afecte a una pluralidad relevante de sujetos y que la pretensión quede concentrada en los elementos homogéneos del grupo afectado y no en el daño diferenciado que cada sujeto sufre en su esfera individual.

En particular, se ha sostenido que cuando se pretende la protección de derechos de incidencia colectiva referida a derechos individuales homogéneos, deben concurrir varios elementos.

El primero es la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales.

El segundo elemento consiste en que la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar, como ocurre en los casos en que hay hechos que dañan a dos o más personas y que pueden motivar acciones de la primera categoría. De tal manera, la existencia de causa o controversia, en estos supuestos, no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho.

El tercer elemento está dado por la constatación de una clara afectación del acceso a la justicia, en uno de sus aspectos, vinculado a las denominadas acciones de clase, cual es la existencia de un interés individual que, considerado aisladamente, no justifica la promoción de una demanda. En efecto, se trata de un grupo de personas para las cuales la defensa aislada de sus derechos no es eficaz, debido a que la medida de la lesión, individualmente considerada, es menos relevante que el costo de litigar por sí mismo.

Con posterioridad, la distinción dogmática efectuada en “Halabi” fue reiterada y aplicada por la Corte en una multiplicidad de casos, reafirmando la fuerza vinculante de la clasificación, en atención a su carácter de máximo y último intérprete constitucional (CSJN, *in re*; “Consumidores Financieros Asoc. Civil para su defensa e/ Banco Itaú Buen Ayre Argentina S.A. s/ ordinario”, sentencia del 24 de junio de 2014, *Fallos* 337:753, entre otros).

A su vez, en el caso “CEPIS”, el Máximo Tribunal federal entendió que restringirle al actor la representación del grupo la posibilidad de demandar de manera colectiva “[...] *equivaldría lisa y llanamente a negar efectividad a la tutela constitucional frente a un acto lesivo*” pues se encontraba comprometido su acceso a la justicia (CSJN, *in re* “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, sentencia del 18 de agosto de 2016, *Fallos*: 339:1077).

En el mismo precedente, entre tantos otros, destacó la necesidad de la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o acto, en tanto ello permitía delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparecía como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia pudieran verificar la efectiva concurrencia de los requisitos para la procedencia de la acción. En efecto, según el Máximo Tribunal, solo a partir de un certero conocimiento del colectivo involucrado (y de sus eventuales subcategorías) el juez puede evaluar si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encuentra comprometido de no admitirse la acción colectiva (considerando XXXXI).

Pues bien, más allá de la opinión a la que pueda arribarse sobre la construcción dogmática realizada por la Corte entre derechos individuales, colectivos e intereses individuales homogéneos, lo cierto es que para definir la legitimación resulta esencial y básico determinar qué derechos se encuentran en juego.

d. La accionante dedujo el presente amparo colectivo a fin de obtener “[...] *la recomposición del ambiente dañado —el ámbito del Subterráneo de la Ciudad de Buenos Aires—, por los hechos y el factor de daño que [...] la presencia de ASBESTO O AMIANTO en dicho ámbito, y la indemnización pertinente [...]*” (escrito de demanda, fs. 1/61 del expediente digital).

A ese fin, invocó su calidad de “[...] *entidad sindical de primer grado, que agrupa a trabajadores del subte y premetro de la ciudad de Buenos Aires, que ostenta Inscripción Gremial (resolución MTEySSN N° 1381/2012 de fecha 25/11/2010 [...])*”.

Además refirió que “[c]onforme lo dispone el artículo 31 de la Ley de Asociaciones Sindicales n°23.551, y en los términos de lo resuelto por la SCJN en autos “Asociación Trabajadores del Estado c/ Municipalidad de la Provincia de Salta (fallos:336:672), de fecha 8/6/2013, representa los intereses colectivos de los trabajadores del Subte y Premetro de la CABA [...]”.

De igual modo debe indicarse, tal como fue dicho, que también se constituyeron como parte demandante los señores Pianelli y Acuña, en su calidad de trabajadores afectados; y el señor Otto Rossi, bajo su condición de usuario del subte (2° párrafo del artículo 14, CCABA).

e. En la presente controversia, tal como fue dicho, se pretende por un lado, que se condene a las demandadas a proceder a la recomposición del daño ambiental que es producto de la presencia de asbesto en el ámbito de la red de Subterráneo y Premetro de la Ciudad de Buenos Aires, así como a la adopción de medidas concretas a fin de prevenir el daño a la salud de los trabajadores —y sus familiares— y usuarios de dicho sistema.

A su vez, solicitaron la condena por daño punitivo y la orden de tomar medidas derivadas del incumpliendo denunciado, tales como la creación de un instituto para la prevención, capacitación y tratamiento del asbesto, la publicación de la sentencia en medios de comunicación y la declaración del “Día de Lucha contra el Asbesto en la CABA”

Así pues, las circunstancias de la causa enunciadas permiten sostener que la actora invoca la afectación del derecho a un ambiente sano y de los efectos nocivos que como consecuencia de ello se generan en la salud de los usuarios y trabajadores del sector por estar en contacto con un producto altamente nocivo —el asbesto—.

En consecuencia, es posible colegir —en este estadio del proceso— que la demanda propende a la protección de un bien indivisible y, por tanto, típicamente colectivo.

La conclusión precedente nos remite a la aplicación del artículo 14, CCABA que, al habilitar la garantía del amparo, expresamente reconoce legitimación a “[...] *cualquier habitante [...] en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente [...]*” (énfasis añadido).

En síntesis, con sustento en la literalidad de regla constitucional transcrita, tratándose este proceso sobre la protección de un derecho de incidencia colectiva que recae sobre un bien indivisible (ambiente), es dable concluir que la actora se encuentra legitimada.

f. Aun cuando esa sola circunstancia es suficiente para legitimar a la asociación actora, cabe destacar que el artículo 2° de su Estatuto dispone que “[I]a entidad tendrá los objetivos y fines que se detallan a continuación [...] b) Representar a los trabajadores de la actividad, a la entidad y sus componentes en toda cuestión, sea

individual o colectiva, ‘de carácter gremial, laboral o social ante organismos públicos o privados, cualquiera sea su naturaleza. c) Peticionar a las autoridades nacionales, provinciales, municipales o cualquier organismo nacional o internacional en beneficio de la entidad sindical y sus afiliados. d) Vigilar las condiciones de trabajo, el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad e impulsar su mejoramiento y la legislación en general [...]’ (fs. 118/119 del expediente digital).

De la letra expresa del reglamento surge que —a diferencia de lo sostenido por la recurrente— AGTSyP tiene entre sus fines no sólo la defensa de los intereses profesionales de sus “afiliados” y su representación en forma individual o colectiva sino, además, la vigilancia respecto del cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a las normas de higiene y seguridad del trabajo.

Es con sustento en estos objetivos que la demandante se encuentra legitimada como parte actora en esta causa, ya que la convicción de reclamar respeto de protección del medio ambiente y “velar” porque se aseguren las condiciones dignas y seguras de labor de los trabajadores del sector, importa ejercer la defensa plena de los derechos de sus representados.

A su vez, según la Ley N° 23.551 —de asociaciones sindicales— se entiende por interés de los trabajadores todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y trabajo (artículo 3).

Así pues, a los fines de analizar la legitimación activa de la parte actora en esta controversia, no debe evaluarse cuál de los sindicatos es el que cuenta con personería gremial; simplemente, debe observarse si el estatuto incluye dentro de sus fines la defensa de los derechos cuya protección se persigue en el pleito.

Cabe mencionar que la CSJN ha reconocido —con sustento en los principios constitucionales consagrados en el artículo 14 bis— “[...] *la libertad para todos los sindicatos, con el propósito de que puedan realizar sus actividades sin obstáculos o limitaciones del Estado que reduzcan, injustificadamente, las funciones que les son propias: la promoción, ejercicio, defensa, fomento y protección de los intereses legítimos de orden gremial* (cit., ps. 2510/2511). Sobre tal base, la Corte declaró la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones de la ley 23.551, en la medida en que concedían a los sindicatos reconocidos por el Estado como más representativos -mediante el otorgamiento de la personería gremial- privilegios que excedían de una

prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, de consulta por las autoridades y de designación de delegados ante organismos internacionales, lo cual iba en detrimento de 'la actividad de los sindicatos simplemente inscriptos' que compartían con aquéllos, total o parcialmente, el mismo ámbito de actuación (cit., especialmente ps. 2511/2514, considerandos 8" y 9"; "Rossi-, cit., ps. 2721/2727, considerandos 3" a 7") [...]" (CSJN, in re "Recurso de Hecho Asociación de Trabajadores de Estado s/ acción de inconstitucionalidad", Fallo 336:672, sentencia del 18 de junio de 2013, entre otros).

En conclusión, si bien el sindicato actor no es titular del derecho individual afectado, en su carácter de asociación que propende a la defensa de los trabajadores, el estatuto del sindicato demandante lo habilita para defender los intereses colectivos en debate.

El desarrollo precedente justifica desestimar el agravio del GCBA. Se ha justificado debidamente la legitimación de la AGTSyP. Los postulados del demandado acerca de que una organización no gubernamental podría estar en mejor posición para ejercer la defensa de los trabajadores afectados que el sindicato actor, y que este último solo estaría legitimado si fuera el más representativo no resultan suficientes para contrarrestar la habilitación que surge de los artículos 43, CN y 14, CCABA.

Por lo tanto, los agravios de la demandada sobre el particular deben ser rechazados.

A todo evento, si bien lo dicho resulta suficiente para corroborar la existencia del caso, el frente actor está integrado también por otros afectados directos (empleado/usuario). Al respecto, cabe señalar que esta Alzada entiende que el ordenamiento constitucional admite una legitimación amplia en los supuestos de bienes colectivos indivisibles como es el ambiente habilitando a cualquier ciudadano a iniciar acciones en defensa de la comunidad bastando para eso la calidad de habitante (cf. artículo 14, CCABA), lo cierto es que en tanto la defensa del medio ambiente propende a la conservación y protección de la salud, la exposición del trabajador actor al asbesto le concede también legitimación por su condición de afectado.

En cuanto al representante de los usuarios, caben las conclusiones ya efectuados, pues los derechos de usuarios y consumidores son reconocidos por el plexo constitucional como derechos de incidencia colectiva, cobrando relevancia que la

materia sobre el cual se debate refiere a la salud de los usuarios con motivo de la contaminación del ambiente (subterráneo) que ellos utilizan para el traslado dentro del ámbito de la Ciudad.

En suma, en todos los supuestos, el origen del daño refiere a una cuestión ambiental que, por ser un bien colectivo indivisible, habilita a cualquier categoría de actor a interponer esta demanda, sea como habitante, afectado, usuario o asociación representativa de los intereses de los afectados.

VII. Resuelto lo anterior, corresponde adentrarse al análisis de las quejas del Gobierno en relación con la falta de configuración de los requisitos de procedencia de la medida cautelar concedida.

Ante todo, es preciso observar que la doctrina, la jurisprudencia y la legislación tradicionalmente han exigido como recaudos de admisibilidad la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora y la no afectación del interés público, sin perjuicio de la complementaria fijación de una contracautela. Estos recaudos coinciden con los que actualmente prevé la Ley N° 2145 (artículo 14, texto consolidado).

En lo que respecta al primero de los requisitos, corresponde señalar que el dictado de las providencias precautorias no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido; aun más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto, que supone atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual agota su virtualidad (“Albornoz, Evaristo Ignacio c/ Nación Argentina”, sentencia del 20 de diciembre de 1984, Fallos: 306:2060, entre otros precedentes). En efecto, la verosimilitud del derecho sólo requiere la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el actor (esta Sala, *in re* “García Mira, José Francisco c/ Consejo de la Magistratura s/ impugnación de actos administrativos”, expediente N° 8569/0, pronunciamiento del 3 de marzo de 2004).

El peligro en la demora, por su parte, exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que pudieran llegar a producir los hechos que se pretenden evitar, pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (CSJN, “Milano, Daniel Roque c/ Estado Nacional -

Mrio. de Trabajo y Seguridad Social de la Nación) y otro”, Fallos: 319:1277, sentencia del 11 de julio de 1996).

Estos requisitos se encuentran de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud del derecho, es menor la exigencia del peligro del daño, e inversamente cuando existe el riesgo de un daño extremo e irreparable el rigor del *fumus* se debe atemperar (esta Sala, *in re "Ticketek Argentina SA c/ GCBA"*, expediente N° 1075, resolución del 17 de julio de 2001; y Sala II, *in re "Tecno Sudamericana SA c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos"*, expediente N° 322/0, del 23 de mayo de 2001, entre muchos otros precedentes).

Es pertinente destacar, por otra parte, que las medidas cautelares no causan estado. Por el contrario, estas pueden cesar, ser sustituidas por otras más prácticas y menos gravosas, ampliadas o disminuidas. Es decir, tienen carácter provisional (cfr. Fenochietto, Carlos E., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los códigos provinciales*, Editorial Astrea, 1999, T. 1, página 700). De allí que la firmeza de la resolución que concede una medida cautelar no impide examinar su eventual prolongación, modificación o extinción a pedido de parte.

VIII. Ahora bien, previo a verificar la configuración de los requisitos exigidos para la procedencia de la medida cautelar requerida, cabe reseñar el marco jurídico aplicable.

El artículo 41 de la CN establece —en cuanto aquí concierne— que “[t]odos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley [...]”. Y agrega que “[l]as autoridades proveerán a la protección de este derecho [...] a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales [...]” (párrafos primero y segundo, respectivamente).

Por su parte, la Constitución de la Ciudad dispone que “[e]l ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y

futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer [...]” (artículo 26, CCBA, párrafos primero y segundo). Además, vincula necesariamente el derecho al ambiente sano con la salud, al establecer –en su artículo 20- que “[s]e garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de[1 ...] ambiente”.

La Ley N° 25.675 —Ley General del Ambiente— estableció los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (artículo 1°).

Al determinar su ámbito de aplicación dispuso que regirá en todo el territorio de la Nación; que sus disposiciones son operativas, de orden público y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica; y que mantendrá su vigencia en tanto no se oponga a los principios y reglas en ella contenidos (artículo 3°).

Entre los objetivos de la política ambiental nacional, el texto legal examinado incluye: “[...] a) *Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales [...]* b) *Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras [...]* g) *Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo [...]* k) *Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental [...]*” (artículo 2).

A su vez, dicha política se sustenta —entre otros— en los siguientes postulados: a) principio de prevención, conforme el cual las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que pueden producirse sobre el ambiente; b) principio precautorio, según el cual la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente; c) principio de subsidiaridad,

en virtud del cual el Estado —a través de las distintas instancias administrativas— tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales (artículo 4°).

En similar sentido, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se sancionó la Ley N° 2.628 de Protección Ambiental, en cuyo marco se creó la Agencia de Protección Ambiental. Esta tiene como objeto proteger la calidad ambiental a través de la planificación, programación y ejecución de las acciones necesarias para cumplir con la Política Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Entre sus funciones y facultades establece: “[...] 1) *Proponer políticas y diseñar planes, programas y proyectos tendientes a mejorar y preservar la calidad ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a las directivas que imparta el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Ambiente y Espacio Público* 2. *Proponer e implementar acciones vinculadas a la problemática ambiental del Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) en conjunto con las jurisdicciones que la componen.* 3. *Velar por el cumplimiento de las normas en materia de regulación y control del ambiente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* [...] 9. *Dictar normas de regulación y conservación, con el fin de favorecer una adecuada calidad ambiental para los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* 10. *Poner en funcionamiento el Sistema de Información Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asegurando el derecho de la comunidad a acceder a la misma y la interacción con las comunas cuando corresponda* [...] 14. *Promover la utilización de tecnologías limpias y la implementación de sistemas de gestión ambiental entre la comunidad regulada* [...] 16. *Evaluar los estudios de impacto ambiental, llevando a cabo la categorización correspondiente y otorgar los certificados de aptitud ambiental de conformidad con la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires* [...]” (artículo 3°).

Nuestro país cuenta además con la Ley sobre Higiene y seguridad en el Trabajo N° 19587/72, reglamentada por el Decreto N° 351/79 que —en su capítulo 9— refiere a la contaminación ambiental de los lugares de trabajo incluyendo nieblas, polvos, fibras, etc. En el Anexo III correspondiente a este capítulo se establece el listado de las sustancias contaminantes y sus concentraciones. El asbesto figura con una denominación: A1a, cuyo significado es el siguiente: sustancias cancerígenas para el hombre. A su turno, en el capítulo 11 habla de la ventilación y específicamente en el

artículo 67, señala que si en el lugar de trabajo existen “[...] *polvos u otras impurezas en el aire, la ventilación contribuirá a mantener permanentemente en todos los establecimientos las condiciones ambientales y en especial la concentración adecuada de oxígeno y la de contaminantes dentro de los valores admisibles y evitará la existencia de zonas de estancamiento [...]*”.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación dictó la Resolución N° 577/1991, cuyo objeto es establecer los procedimientos básicos y las medidas de prevención y protección personal y colectiva para el uso y manipuleo del amianto en todas sus formas y elaboración de los productos que lo contengan así como también el transporte, almacenamiento y la disposición de sus desechos; ello con el fin de lograr que, cualquiera de sus pasos, se ejecute con la mayor seguridad de manera de controlar los riesgos emergentes.

A su vez, el Ministerio de Salud de la Nación dictó la Resolución N° 845/2000 Prohibición del Asbesto, variedad Anfíboles; y luego, en el año 2001 la Resolución N° 823/2001, mediante la cual se prohibió la producción, importación, comercialización y uso de fibras de Asbesto, variedad Crisotilo, y productos que las contengan a partir de enero de 2003. De sus considerandos, surge que la interdicción encontró fundamento en la existencia de pruebas científicas concluyentes de los efectos carcinogénicos de la exposición al Amianto —cf. la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer y el Programa Internacional de Seguridad Química—. Además se recordó que la Organización Internacional del Trabajo sobre la seguridad en el uso del Amianto determinó que debía prohibirse la utilización de la Crocidolita y de los productos que contuvieran dicha fibra. En la misma línea la Agencia de Protección Ambiental (USEPA) determinó que “[...] *sólo la eliminación del Asbesto al mayor grado que sea posible producirá una reducción aceptable de los riesgos [...]*”. Asimismo, advirtió que dicha sustancia fue prohibida en la Unión Europea y en Brasil.

Se señaló que por Disposición N° 1/1995 de actualización del listado de sustancias y agentes cancerígenos, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social incorporó el Asbesto dentro del Grupo Primero (evidencia suficiente de carcinogenicidad en humanos).

Además, por Decreto N° 658/1996, el Asbesto fue incorporado al listado de enfermedades profesionales por su capacidad de producir mesotelioma y cáncer de pulmón en trabajadores expuestos.

En el ámbito de local, se adoptó idéntica prohibición mediante el dictado de la Ley N° 1820/2005, en su artículo 1° dispone: “[p]rohibase en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la producción, importación, comercialización y uso de fibras de asbesto, en sus variedades anfíboles o crisólito [„]” y establece que la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable o el organismo que en el futuro la reemplace es autoridad de aplicación de la presente ley (artículo 2).

IX. Por otra parte, cabe poner de resalto que la Organización Mundial de la Salud (OMS) —en lo que aquí concierne— sostuvo que “[e]l asbesto es uno de los carcinógenos ocupacionales más importantes, que causa cerca de la mitad de las muertes por cáncer ocupacional (1, 2) [...]”.

La Asamblea Mundial de la Salud, en su Resolución WHA58.22/2005 sobre prevención y control del cáncer, instó a los Estados Miembros a que otorgaran especial atención a los cánceres relacionados con exposiciones evitables, en particular la exposición a sustancias químicas presentes en el lugar de trabajo y en el ambiente. En 2007, en la Resolución WHA60.26 exhortó a llevar a cabo campañas mundiales para eliminar las enfermedades relacionadas con el asbesto; y en 2013, la Resolución WHA66.10 abordó la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, incluyendo el cáncer (<https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-FWC-PHE-EPE-14.01>).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por su parte, suscribió el Convenio sobre Asbesto N° 162, en 1986. Allí, proporcionaron las medidas que deben adoptarse para prevenir y controlar los riesgos para la salud con motivo de la exposición profesional al asbesto y para proteger a los trabajadores contra tales riesgos. Por su parte, en el Convenio sobre el cáncer profesional N° 139 (1974) se fijaron las medidas a adoptar para la prevención y el control de los riesgos profesionales causados por las sustancias y agentes cancerígenos.

A su vez, en la 95° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2006) se adoptó la Resolución relativa al asbesto. En dicho encuentro se sostuvo que

todos los tipos de asbesto (incluido el crisotilo) estaban clasificados como cancerígenos humanos conocidos por el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer. Se mostró profunda preocupación por el hecho de que los trabajadores siguieran afrontando graves riesgos ocasionados por la exposición al asbesto, en particular en las actividades de remoción del asbesto, demolición, mantenimiento de edificios, desguace de buques y manipulación de desechos. Se instó la supresión del uso futuro del asbesto así como la identificación y la gestión adecuada de tal sustancia como medios más eficaces para proteger a los trabajadores de la exposición al asbesto y para prevenir futuras enfermedades y muertes relacionadas con dicha sustancia.

Asimismo, cabe recordar que el Convenio de Rotterdam —aprobado por [Ley N° 25.278](#)— entró en vigor en el año 2004. Este busca promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos, a fin de proteger la salud humana y el ambiente. El detalle de las sustancias peligrosas se encuentra en el Anexo III del mentado convenio y entre las incluidas se mencionan: asbestos, actinolita, antofilita, amosita, crocidolita, tremmolita.

X. Finalmente, conviene poner de resalto que la vida de las personas y su protección —en particular, el derecho a la salud— constituyen un bien fundamental que, a su vez, resulta imprescindible para el ejercicio de la autonomía personal (artículo 19, CN). Más que un derecho no enumerado —en los términos del artículo 33 de la Constitución nacional— el derecho a la vida es un valor implícito, toda vez que el ejercicio de los demás derechos que el ordenamiento jurídico reconoce en forma expresa requiere necesariamente de él; y, por tanto, lo supone.

En síntesis, el derecho a la salud se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida y el principio de la autonomía personal (cfr. esta Sala, *in re* “Lazzari, Sandra I. c/ OSBA s/ otros procesos incidentales”, expediente N° 4452/1; CSJN, “Asociación Benghalensis y otras c/ Estado Nacional”, sentencia del 6 de enero de 2000, Fallos: 323:1339; del dictamen del Procurador General de la Nación, compartido por el Tribunal).

También se encuentra reconocido en los tratados internacionales con rango constitucional (artículo 75, inciso 22, CN), entre ellos, el Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12, inciso c), la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San José de Costa Rica— (artículos 4º y 5º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6º, inciso 1º), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 11) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25). El primero de ellos reconoce, asimismo, el derecho de todas las personas a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, así como el deber de los Estados partes de procurar su satisfacción (cfr. artículo 12, PIDESC).

Del plexo normativo mencionado se desprende que la protección de la salud es uno de los principios fundamentales en cualquier Estado moderno, principio que se plasma en la actualidad como un derecho de toda persona a exigir las prestaciones sanitarias conforme a la dignidad humana y al nivel de desarrollo social y económico de cada Estado.

Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se hizo eco de las declaraciones internacionales anteriormente citadas, al garantizar el derecho a la salud integral, removiéndose los obstáculos de cualquier orden que pudieren limitar su goce (cfr. artículo 20 y artículos 10 y 11).

IX. Expuesto lo anterior, corresponde abocarse a los planteos efectuados por el GCBA.

Conviene reiterar que en su expresión de agravios, reiteró que, en el mes de marzo de 2018, se creó —en el ámbito de la Dirección General del Trabajo (DGPDT)— la Comisión de Asbesto para el tratamiento de la cuestión que dio origen a este pleito. Destacó que se encontraba en funcionamiento desde que se “[...] *que tomó conocimiento, a principios de 2018, de la existencia de este material en las formaciones CAF 500 y desde entonces ha abordado la problemática [...]*”.

Asimismo repitió que para cumplir dicho objetivo SBASE elaboró una Plan de Gestión Integral de Asbesto para la red de subterráneos que estableció contenidos indispensables para que el operador del servicio desarrollase su Programa de gestión de asbesto. Remarcó que dicho plan estaba siendo ejecutado.

X. Sobre el particular, cabe señalar –ante todo- que la demandada adjuntó sendas constancias relacionadas con el funcionamiento de la mentada Comisión en pos de alcanzar la solución definitiva del problema. Entre dichos documentos se observan (v. expediente digital, actuación N° 152611/2022): Actas de Inspección de la Dirección General de Protección del Trabajo del período 2019 (archivo N° 2019_11720_0 CD); Actas de la Comisión de Asbesto, donde participó la asociación sindical reclamante (período 2018/2019); Listado de relevamiento de personal de riesgo (año 2019); Constancias de Presentación ante Galeno ART de los sectores: Guarda-Conductores, y Subestaciones y Servicio de Auxilio; Informe Acciones Asbesto (enero 2022); y Tríptico de Metrovías sobre Capacitación General en Asbestos (archivo N° 2019_2019_11720-pen).

Especialmente, debe mencionarse el último informe acompañado por la empresa Metrovías —“RESUMEN ESTADO DE ACTIVIDADES GESTIÓN DE ASBESTO AL 30/11/2021”— (v. adjunto a la actuación N° 1586044/2022).

En este, se describieron las distintas actividades que se fueron llevando a cabo y el “status” en el que se encontraban al momento de su confección. A modo ilustrativo, allí se detalló: “[...] *MEDICIONES: Ambientales y Dosimetrías –Plan Anual 2021 [status] 100%; Ambientales y Dosimetrías en Formaciones Mitsubishi Desasbestizadas [status] 73%; PROCESO DE DESABESTIZACIÓN: Desasbestizado Flota Mitsubishi (Primera Etapa) [status] 100%; Desasbestizado Flota FIAT [status] 32%; Desasbestizado Subestaciones [status] 4%; CAPACITACIÓN DE ASBESTO– 2021 [status] 64%; EVALUACIONES MÉDICAS 84% [...]*”. Asimismo se informó que “[s]e ha[bian] incorporado al RELEVAMIENTO DE AGENTES DE RIESGOS (RAR) 2.521 personas, actualizado al 05 de noviembre [...]”.

De igual modo, se indicó “[...] *PROCESO DE EVALUACIÓN PERSONAS QUE REALIZARON EXÁMENES MÉDICOS 2.114 [status] 84% (avance); RESULTADOS INFORMADOS 2.006 [status] 95%; CON RESULTADO NORMAL 1.951 [status] 97% ; CON EVALUACION COMPLEMENTARIA 92 [status] 5%; COMPATIBLES CON EXPOSICIÓN A ASBESTO (ENF.PROF) [status] 55 3%; EXAMEN EN REVISIÓN 10 [status] 0,5%: EXÁMENES AUDITADOS POR LA COMISIÓN MÉDICA (METROVÍAS/ART/SINDICATOS) 1.996 99,5 [...]*”.

Por su parte, en cuanto a las capacitaciones, se señaló que hubo 2 etapas. En la primera etapa “Abril 2019-Agosto 2020” participaron 1546 agentes y se avanzó en un

97%; en la segunda, “Agosto 2020-Noviembre 2021” (fecha en la que se confeccionó el mentado informe) intervinieron 743 agentes y se alcanzó un 71%. Integrado a SHYMA//abril 2021 al 30/11/2021 (cierre del informe) se capacitaron 3676 agentes con un avance del 64%. A su vez, se concluyó que el personal con una capacitación abarcó 3676 agentes equivalente a un 75% del personal; y con dos capacitaciones, se mencionaron 887 trabajadores lo que implicaba un 18% de la planta; y, con tres capacitaciones de un total de 408 agentes (es decir, un 8%).

También se enumeraron las actividades de desasbestizado realizadas en algunos talleres:

1) RANCAGUA: incluyó “[...] *una limpieza industrial del taller, la cual abarcó la totalidad del mismo, oficinas, comedor, vías, fosas, estantería y sectores de trabajo, con una superficie aproximada de 30.000 metros cuadrados. Esta limpieza incluyó: - Aspirado de superficies - Trapeado húmedo de las superficies - Limpieza de techo, paredes y columnas - Cepillado de hidrolavado de fosas y pisos [...] La totalidad de las mediciones, en ambas actividades, estuvieron por debajo de los límites establecidos por la legislación vigente [...]*”.

2) CONSTITUCIÓN y POLVORIN: se realizó el retiro de la totalidad de los elementos clasificados como Y36 almacenados en sus talleres, como así también — durante la actividad— se hicieron mediciones de calidad de aire, dosimetrías y puntos fijos, las que también estuvieron por debajo de los límites establecidos por la legislación vigente.

XI. Ahora bien, el análisis de las constancias adjuntadas a la causa permite observar, aun en esta etapa inicial del proceso, que si bien la demandada ha instado acciones tendientes a sanear el daño ambiental que habría sido ocasionado por asbesto en la red de subterráneos y en las unidades adquiridas —con presencia de dicha sustancia—, lo cierto es que ello no habría resultado suficiente hasta el momento para justificar el incumplimiento de las expresas obligaciones impuestas a su cargo conforme surge del plexo normativo *ut supra* reseñado.

En efecto, vale reiterar que las Resoluciones N° 845/2020 y N° 823/2005 del Ministerio de Salud establecen la prohibición de la producción, importación, comercialización y uso de fibras de Asbesto en sus distintas variedades, como así

también de productos que las contengan. Idéntica prohibición se adoptó en el ámbito de la Ciudad mediante el dictado de la Ley N° 1820/2005.

Así pues, no encontrándose en debate la existencia del asbesto en el ámbito del subterráneo; lo peligroso y nocivo que dicho agente —cancerígeno— resultaría para la salud de los trabajadores y usuarios que estén en contacto con dicha sustancia; el tiempo transcurrido desde que se pusieron en marcha las medidas de saneamiento —Creación del Comité 2018—; y los resultados arrojados en el último informe acompañado referido al estado de avance en el cumplimiento de los procedimientos fijados para la completa eliminación del aludido agente dañoso (limpieza, capacitación, mediciones), no es posible vislumbrar como pretende el GCBA que la situación haya quedado superada por las acciones que viene desplegando. Esto, sin perjuicio de la utilidad que puedan demostrar como herramientas para mitigarla y de la necesidad de que continúen operativas e, incluso, la obligación de profundizarlas y agilizarlas para evitar perjuicios sobre los derechos afectados y la recomposición del ambiente afectado.

Adviértase que ha quedado demostrado que la exposición al asbesto es determinante de riesgo y que su presencia puede ocasionar un grave daño ambiental y a la salud, independientemente de las concentraciones existentes.

Sobre esas bases, se advierte que el Gobierno no ha logrado demostrar que la creación de la Comisión y el programa elaborado resulten suficientes para dejar sin efecto la tutela preventiva concedida en la instancia de grado, a poco que se observe el alto grado de configuración de la verosimilitud del derecho y del peligro en la demora.

Adviértase que no logró desacreditar los elementos que darían cuenta de la existencia de asbesto en transgresión a la normativa aplicable y su incidencia nociva para el ambiente y con ello para la salud; ni pudo demostrar la ausencia de peligro en la demora, en especial teniendo en cuenta el extenso tiempo transcurrido entre la sentencia cautelar de grado y desde que se tuvo conocimiento de la contaminación sin que se haya eliminado el asbesto, lo que evidencia la urgencia de la situación tendiente a evitar la exposición de trabajadores y usuarios a la contaminación.

Resta señalar, que tampoco se observa que la medida adoptada afecte el interés público comprometido que, en la especie atañe a la protección del ambiente. A más de ello debe advertirse que la tutela preventiva no impuso la paralización del servicio no conlleva a un riesgo de que ello ocurra.

En consecuencia, corresponde desestimar los agravios del recurrente referidos a la falta de configuración de los recaudos de procedencia de las medidas cautelares.

XII. Por otra parte, la recurrente se quejó del plazo otorgado —diez (10) días— para el cumplimiento de los mandatos impuestos en la resolución cuestionada.

Al respecto, cabe recordar que este Tribunal ha puesto de relieve en anteriores oportunidades —en concordancia con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación— que el agravio no solamente debe existir al momento de apelar, sino que debe subsistir al tiempo de resolver (*in re* “Pérez Carlos Alberto c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”, expediente N° 6063/1, sentencia del 11 de febrero de 2003).

En tal sentido, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el dictado de la sentencia recurrida, aun descontado el período por el cual el proceso estuvo suspendido en virtud de la pandemia provocada por el Covid-19, el plazo fijado para el cumplimiento de las órdenes dispuestas en la manda cautelar se encuentra ampliamente vencido.

Ello así, el agravio en cuestión perdió actualidad, y, por lo tanto, su tratamiento devino abstracto.

XIII. Resta señalar que los argumentos expuestos al tratar el recurso de apelación del GCBA resultan suficientes para rechazar los recursos interpuestos por Metrovías y SBASE.

No obstante, cabe referirse a los planteos esgrimidos por las recurrentes referidos a la falta del traslado previsto en el artículo 15 de la Ley de Amparo local.

Sobre el punto, corresponde recordar que, en virtud de lo previsto por el artículo 181 CCAyT, “[l]as medidas precautorias deben decretarse y cumplirse sin audiencia de la otra parte” (cfr. esta Sala, *in re* “Alicia Oliveira - Defensora del Pueblo de la Ciudad de Bs. As c. GCBA sobre otros procesos incidentales”, expediente N° 5399; “Jalusi, Celia Silvia c. GCBA y otros s/otros procesos incidentales”, expediente N° 8864/1, entre otros).

En efecto, como regla general, las medidas cautelares en los procesos de amparo se resuelven *inaudita pars*, salvo que afecten la prestación de un servicio público o perjudique una función esencial de la administración. En tal caso, el juez debe correr traslado, previamente, a la autoridad pública demandada para que se expida sobre la inconveniencia de adoptar dicha medida (v. artículo 15, Ley N° 2145).

En el caso de marras, conforme fue reseñado *ut supra*, previo al dictado de la resolución en crisis se corrió traslado de la medida cautelar peticionada al GCBA (fs. 115 y 176 del expediente digital), que lo contestó con fecha 21 de enero de 2020 (fs. 241/251 del expediente digitalizado adjunto a la actuación ya citada).

Ello así, los argumentos de las quejas no logran demostrar que el trámite impreso a la medida cautelar las haya dejado en un estado de indefensión (en tanto no demostró que defensas se vio privado de esgrimir o que prueba se vio impedido de producir , por lo que corresponde rechazar el agravio propuesto.

Por ello, oído el Ministerio Público Fiscal, el Tribunal **RESUELVE**: 1) Rechazar los recursos de apelación interpuestos por los codemandados GCBA, Metrovías y SBASE; y, en consecuencia, confirmar la sentencia de grado. 2) Imponerlas costas a la vencida (artículos 26, Ley N° 2145 –texto consolidado–; y 62 y 63, CCAyT).

Téngase por cumplido el Registro –conf. artículo 11, Resolución CM N° 42/2017, Anexo I –reemplazado por Resolución CM N° 19/2019–.

Notifíquese a las partes y al Ministerio Público Fiscal por Secretaría.

Oportunamente, devuélvase.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires