

“ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)” , EXPTE: EXP 25818 / 0 Buenos Aires, de diciembre de 2012. Y VISTOS: Estos autos para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada a fs.673/683 —cuyo traslado fue contestado a fs. 690/703— contra la resolución de fs.662/668 y contra la regulación de honorarios allí realizada. A fs. 708/718 se expidió la Asesoría Tutelar General y a fs. 720/722 hizo lo propio el Ministerio Público Fiscal

I. A fs. 1/22 la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) interpuso acción de amparo contra el GCBA con el objeto de que se le ordene implementar “un sistema de recolección de residuos en la Villa 20 adecuado que resuelva en forma transitoria (hasta tanto se concrete la licitación que se ha puesto en marcha y, por ende, se implemente un mecanismo definitivo) el problema del contacto de los habitantes de la villa con la basura”. Al respecto, señaló que el sistema de recolección de residuos en la villa 20 se desarrolla en once puntos de acopio, en donde por costumbre los vecinos arrojan sus residuos diarios, que luego son retirados por un camión. Tres de esos puntos de acopio son “piletones” construidos con material de cemento, y los otros ocho no cuentan con recipiente que contenga la basura, por lo que constituyen “pequeños basurales a cielo abierto”. A su vez, manifestó que el servicio de recolección de residuos es prestado por el GCBA a través del Ente de Higiene Urbana el cual, para este barrio específicamente, ha contratado a la empresa INTEGRAL U.T.E.. Agregó que esta empresa presta un servicio diario de recolección que no es eficiente puesto que en todo momento los lugares de acopio se encuentran saturados y la basura desparramada. Señaló que a raíz de ello la ACIJ realizó diversas presentaciones administrativas, como consecuencia de las cuales se instalaron volquetes en cinco de los once puntos de acopio. Destacó que todos los lugares de acopio (con contenedores o no) resultan insuficientes para abarcar las necesidades del barrio, por lo cual sus habitantes se hallan expuestos al contacto directo con la basura, y más vulnerables a contraer enfermedades. En particular, con relación a los “piletones”, la actora expresó que se encuentran contiguos a precarias viviendas. Por otra parte, la demandante explicó que el servicio de higiene urbana ha sido declarado servicio público (ley 992 y ley 210), y que su prestación se realiza por empresas privadas, con excepción de la zona sur —en la cual se encuentra la villa 20—, en donde el servicio es prestado directamente por el Ente de Higiene Urbana. La ACIJ fundó la acción en el derecho a la salud, el derecho a gozar de un ambiente sano, y el derecho al trato equitativo de los habitantes de la villa 20 respecto del resto de los habitantes de la ciudad. Asimismo invocó el derecho de los niños al disfrute del más alto nivel de salud, y las leyes locales 462 y 992. Finalmente, la accionante señaló que si bien se llamó a licitación para privatizar el servicio de recolección de residuos en las villas y asentamientos dentro de la zona V, ello puede llevar varios años, por lo cual deben adoptarse medidas para evitar que los habitantes del barrio continúen en contacto permanente con la basura. A fs. 193/199, la Ciudad contestó demanda solicitando el rechazo de la acción y oponiéndose a la prueba ofrecida por la actora.

- . II. A fs. 662/668 el Sr. Juez dictó sentencia haciendo lugar al amparo con costas. En consecuencia, ordenó al GCBA que implemente en forma inmediata un sistema de recolección de residuos en la villa 20 adecuado y suficiente, en idénticas condiciones al registrado en las restantes comunas de la Ciudad de Buenos Aires, debiendo presentar la planificación correspondiente al tribunal en el plazo de 10 días. Ello, en los términos del considerando VII de la sentencia y hasta tanto se concrete la licitación que se ha puesto en marcha implementando el mecanismo definitivo. Para así decidir, expresó que el Estado local se encuentra obligado a proveer a los habitantes de la Ciudad condiciones de higiene y seguridad adecuadas. A su vez, señaló que de las constancias de la causa surge que las condiciones de hábitat de los habitantes de la villa 20 de la Ciudad no cumplen pautas mínimas de sanidad. En particular, destacó que el GCBA debe prestar el servicio público de limpieza por sí o por intermedio de terceros, en condiciones adecuadas. En cuanto al modo y los medios para la prestación del servicio, aclaró que éstos corresponden a la esfera de decisión del Poder Ejecutivo local. Sin embargo, señaló que deberá garantizar la recolección periódica de residuos; el establecimiento de suficientes contenedores por cuadra para la contención de residuos domésticos; la limpieza, desobstrucción y desinfección de las calles interiores; el arbitrio de los medios necesarios para que los vecinos del barrio no invadan los espacios públicos y calles con los cartones recolectados; la desratización y fumigación cuando ello sea requerido y, en general, la realización periódica del control de plagas que pudiera resultar necesario. Contra dicha decisión se alzó la demandada a tenor de los agravios expuestos en su escrito de fs. 673/683. En síntesis, la Ciudad sostuvo que: (i) la actora carece de legitimación procesal; (ii) el caso devino abstracto; (iii) no existe una omisión manifiestamente arbitraria y/o ilegítima del GCBA; (iv) lo resuelto afecta actividades esenciales del GCBA en materia de prestación de servicios públicos de higiene urbana; (v) la sentencia resulta contraria al principio de legalidad presupuestaria y afecta el principio de división de poderes; (vi) el plazo otorgado por el Juzgado es arbitrario y (vii) cuestionó la imposición de costas y la regulación de honorarios. A fs. 690/703 la actora contestó los agravios de la Ciudad. Voto de las Dras. Mariana Díaz e Inés Weinberg: I. Así planteada la cuestión, corresponde expedirse acerca de la legitimación de la parte actora. Al respecto cabe señalar que la pretensión de la accionante busca lograr el restablecimiento del derecho a “gozar de una ambiente sano” a partir de la correcta prestación del servicio de recolección de basura, a cargo del Ente de Higiene Urbana, actividad organizada como un servicio público (ley 992, artículo 1, y ley 4120). En tal sentido, ACIJ destaca que los habitantes del barrio se encuentran expuestos al contacto directo con la basura, acumulada por falta de recolección, con riesgo de contraer enfermedades. El análisis de la pretensión articulada revela que el objeto del pleito consiste en requerir la protección del medio ambiente —un derecho de incidencia colectivo en sentido propio— y la solución peticionada busca concretar el efectivo resguardo del derecho en juego y no de aspectos ajenos al ámbito de la acción ambiental instada. Por otra parte, no existe controversia en cuanto a que la recolección de residuos, según el régimen normativo aplicable, configura un servicio público cuyos usuarios son los habitantes del barrio. Ello así, cobra plena vigencia la legitimación expandida consagrada en el art. 14, segundo párrafo de la CCBA, tanto en materia ambiental como de usuarios de servicios, circunstancia que resulta suficiente a

fin de reconocer a la parte actora legitimación para promover la demanda que nos ocupa.

- . II. Establecido lo anterior, corresponde adentrarse al tratamiento de los agravios relativos a la ausencia de una omisión lesiva por parte de la demandada y a que el caso devino de conocimiento abstracto.

- . II.1 En primer término, cabe destacar que la ley 992 declara como un servicio público a los servicios de higiene urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 1). En este mismo sentido, la ley 210, que crea el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, establece como servicio público objeto de la ley a la “higiene urbana, incluida la disposición final” (art. 2, inc. c). Asimismo, la ley 1854 tiene por objeto establecer el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad, en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, a fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes. En este sentido, la norma adopta como principio para la problemática de los residuos sólidos urbanos el concepto de Basura Cero (art. 1). La norma dispone que la Ciudad garantiza la gestión integral de residuos sólidos urbanos entendiéndose por ello al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para la administración de un sistema que comprende, generación, disposición inicial selectiva, recolección diferenciada, transporte, tratamiento y transferencia, manejo y aprovechamiento, con el objeto de garantizar la reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, a través del reciclado y la minimización de la generación (art. 3). Por su parte, el legislador sancionó la ley 4120 en el marco de lo dispuesto por las leyes 992 y 1854, con referencia al manejo sustentable de residuos y las acciones de disposición inicial selectiva, recolección diferenciada, transporte, tratamiento y transferencia, manejo y aprovechamiento, reducción progresiva de la disposición final, reciclado y minimización de la generación, teniendo en consideración la generalidad, integridad y coherencia del servicio público de higiene urbana en todos sus aspectos, sistemas y servicios (art. 2). En este contexto, la referida ley constituye el marco regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU) de la Ciudad, y fija las prescripciones, modalidades y condiciones que debe cumplir el servicio, ya sea que se preste en forma directa por la Ciudad o en concesión por terceros (art. 1). Entre los objetivos de la norma (art. 4), merecen citarse los siguientes: Prestar un servicio eficiente, cumpliendo la normativa vigente, el contrato y los planes aprobados con los recursos asignados (inciso g), mantener la higiene pública a efectos de prevenir daños en la salud y el medio ambiente, en un todo de acuerdo con las normas vigentes e inherentes al servicio regulado (inciso h) y proteger adecuadamente los derechos, obligaciones y atribuciones de los usuarios, del concedente, del contratista y de los terceros (inciso i). La ley 4120 también fija principios generales para la regulación, prestación y control del Servicio Público de Higiene Urbana de la Ciudad (art. 4), entre los que cabe mencionar: Atender el servicio en atención a la división política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en comunas (inciso 9), eficacia y proporcionalidad (inciso 10), evitar ruidos y olores molestos (inciso 11); generalidad, continuidad, igualdad, libre acceso y regularidad del servicio (inciso 12), y compatibilización

de servicio con las demás actividades de preservación del medio ambiente (inciso 13). Además, la ley prescribe que el Servicio Público de Higiene Urbana comprende (art. 8): (i) la gestión general de residuos, esto es la recolección, transporte, separación, clasificación, valorización y disposición final de residuos sólidos urbanos (inciso a); (ii) las tareas de barrido y limpieza de los espacios públicos (inciso b); (iii) todas las actividades públicas y privadas encaminadas a la capacitación y la formación de criterios de la industria, el comercio y los usuarios y los consumidores, en tanto vinculadas con el impulso y el fomento de hábitos que privilegien la prevención y el tratamiento domiciliario, la responsabilidad personal y patrimonial en la reducción de la producción de residuos y la supresión de los efectos perniciosos de la generación innecesaria y la indebida gestión y en general, la separación, recuperación, reciclaje y reutilización de residuos (inciso c), y (iv) todas las acciones y prestaciones destinadas a garantizar óptimos niveles de limpieza de la Ciudad en condiciones ambientalmente sustentables en el marco de la normativa vigente y en particular la ley nacional 25.916, que tiene el objetivo de controlar y mitigar los efectos al ambiente y a la salud generados por la gestión de los residuos sólidos urbanos (inciso d) (énfasis agregado en todos los casos).

- . II.2 Por otra parte, existen normas destinadas específicamente a asegurar la higiene urbana y un hábitat adecuado, haciendo hincapié en las zonas desfavorecidas. Así, cabe mencionar que la ley 2930, mediante la cual se constituyó el Plan Urbano Ambiental —soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado—, postula que la Ciudad de Buenos Aires desarrolla a pleno los siguientes rasgos: ... “CIUDAD PLURAL. En cuanto que sea un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica ...” (art. 4 inc. 3º), “CIUDAD SALUDABLE. En cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir ... de la resolución de la gestión de residuos” (art. 4, inc. 4). A su vez, la norma referida establece entre “ ... los principales temas que requieren ser considerados a nivel metropolitano... Formular políticas consensuadas con respecto a todas las etapas de gestión de los residuos domiciliarios (producción, reciclado, recolección, disposición)” (art. 5, inciso c, punto 1). El art. 8 de la ley 2930 consigna que “Los objetivos del PUA se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos”. También cabe destacar que la ley 148/98, de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T), prevé “El desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo...” (art. 3, inciso d) (énfasis agregado en todos los casos).

- . II.3 La Ley de Ministerios 4013/11 contempla expresamente la competencia de la Ciudad, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, de “regular y controlar los servicios de higiene urbana y el tratamiento, recuperación y disposición de los residuos” (art. 25, inc. 10). En punto a la prestación del servicio público de higiene urbana en la zona objeto de este pleito, cuadra

destacar que, de conformidad con el art. 2, ley 462, la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la Zona V —en donde se encuentra la Villa 20— está a cargo del Ente de Higiene Urbana. Según el art. 5 de la referida ley, el ente tiene entre sus funciones la de planificar y ejecutar servicios de recolección de residuos, barrido e higiene de la zona V (inc. a). De fs. 3 surge que la llamada zona V comprende una fracción del territorio de la Ciudad delimitada por la Av. Gral. Paz, Reservistas Argentinos, la AU-6 Perito Moreno, Bacacay, Escalada, Av. Eva Perón y Mariano Acosta. A su vez, el Ente de Higiene Urbana informó que la prestación del servicio de barrido y recolección de residuos en la Villa 20 es prestado por la empresa INTEGRAL UTE (cfr. fs. 92, 333, 409).

- . II.4 El contexto normativo referido permite tener por acreditado que el servicio de higiene urbana —cuya prestación la actora reclama en estos autos— constituye un servicio público, y que la competencia de regular y controlar el servicio se halla en cabeza del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (cfr. leyes 992, 4120 y 4013). Asimismo, la organización del servicio debe preservar el medio ambiente, en un todo de acuerdo con los principios ambientales previstos en la CCABA. En particular, en el caso de la Villa 20, la competencia para ejecutar el servicio está asignada al Ente de Higiene Urbana (ley 462); el cual dispuso la prestación a través de la empresa INTEGRAL UTE. Luego, el modo en que el GCBA ha ejecutado las previsiones normativas citadas, deja evidenciado que no desconoce la existencia de la obligación a su cargo. Resta, entonces, determinar si la forma seleccionada para cumplir el servicio en cuestión satisface la finalidad perseguida por aquellas normas.

- . II.5 A tal fin, resulta imprescindible tener en cuenta la prueba que obra en los actuados. En primer término, es dable resaltar que ya en el año 2004 la Defensoría del Pueblo de la Ciudad recomendó al Subsecretario de Medio Ambiente del Gobierno que asegure una adecuada recolección de residuos sólidos y barrido de calles en las arterias internas de la Villa 20 (fs. 112). Por su parte, a fs. 388/389 obra el acta labrada con motivo del reconocimiento judicial llevado a cabo en la villa, en donde se constató que “el 1er piletón se encuentra constituido por tres paredes y una entrada abierta, Manzana 19, Av. Escalada y las vías, los vecinos muestran cuevas de ratas que están a la vista interconectadas y de gran profundidad. El segundo piletón se localiza en la Manzana 30 donde desemboca una casa cuya única entrada da al piletón. El tercer piletón se encuentra sobre Corvalán entre calle Chilavert y Manzana 30. El abogado de la actora indica que funciona una sala de salud detrás del piletón. El olor es hediondo y sigue habiendo basura podrida. Armada por vecinos se ubica la salita de salud referida. Sólo se visualizan 5 containers de capacidad de un metro cúbico. Acto seguido, nos dirigimos por la calle Albariños hacia el comedor La escuelita, allí la entrada y la totalidad de la calle se encuentra obstruida, hay olor hediondo, gran cantidad de moscas y basura podrida...”. Asimismo, a fs. 620 obra el acta del reconocimiento judicial realizada en el interior de la Villa 20, en particular, en la calle donde se encuentra el comedor comunitario “La Escuelita”. En esa oportunidad, se constató que: “la calle ... se encuentra en su totalidad cubierta de basura, producto de un gran acopio de la misma, se encuentra completamente obstruida, haciendo casi imposible el tránsito ... gran cantidad de familias y

niños refieren problemas de salud por el estado de contaminación. La basura se encuentra en muchos casos acumulada, formando “montañas” que llegan hasta los tres metros. En el lugar hay olor hediondo y una gran cantidad de insectos (moscas) ... Gran parte de la calle Albariños y en particular la entrada del comedor se encuentran anegados con gran cantidad de agua”. Además, a fs. 283 obra la declaración testimonial de un habitante de la villa, quien manifestó que: “existen contenedores a cielo abierto, cuando está la basura no retiran toda la basura y los camiones no pueden levantar todo ... por los piletones pasan todas las mañanas a levantar la basura con la pala aunque no se levanta todo, sólo se levanta lo que se puede quedando resto de basura y agua hasta que venga al día siguiente a levantar ...el año pasado cuando estuvo acampando cerca del piletón su hijo se enfermó al igual que muchos niños debido a que como había muchas lluvias no levantaban la basura y por ello su niño se enfermó con diarrea y vómitos y cuando lo llevó a la salita n° 18 le dijeron que era una infección, le preguntaron donde vivía y explicó que estaba en la toma cerca del piletón le dijeron que tenía gusanos”. A su vez, el Centro de Salud y Acción Comunitaria (CESAC) n° 18 informó que una de las principales consecuencias directas de la acumulación de basura es la marcada proliferación de roedores, lo cual ocasiona mordeduras de ratas sobre todo en la población infantil, así como la aparición de ciertas enfermedades como la leptopirosis. Agregó que el contacto de los niños con la basura genera la aparición de reiteradas infecciones en la piel, obligando al uso de antibióticos por vía oral. Asimismo, muchas veces se producen incendios y liberación de tóxicos y sustancias que causan o agravan cuadros de hiperactividad bronquial o asma. Destacó, también, que la acumulación de basura y la ingesta de agua poco segura ocasionan la aparición de reiteradas gastroenteritis sobre todo en la población infantil. Por similares motivos, se producen recurrentemente casos de hepatitis A (fs. 303/311). En este contexto, la probanzas de la causa permiten tener por acreditada la omisión del GCBA en prestar un servicio de higiene urbana apropiado en la Villa 20, lo cual afecta el derecho a la salud, a un ambiente sano y a un hábitat adecuado de sus habitantes, a la par que también echa por tierra el argumento sostenido por la demandada en cuanto a que el amparo se tornó abstracto. Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que en el mes de octubre de 2007 el magistrado de primera instancia hizo lugar a la medida cautelar solicitada por la asociación amparista —la cual se encuentra firme y consentida—, ordenando que: (i) se arbitren las medidas necesarias a fin de garantizar a quienes se encuentran viviendo en la Villa 20 la recolección periódica de los residuos, (ii) se disponga un contenedor por cuadra para los residuos domésticos; (iii) se proceda a efectuar una limpieza completa de las calles interiores y de toda la villa, en particular en la cuadra donde se encuentra el comedor la Escuelita, y (iv) se arbitren los medios necesarios para que los vecinos del barrio no invadan los espacios públicos y calles con los cartones recolectados. Ahora bien, a más de cuatro años de su dictado, la medida precautoria aún se encuentra en ejecución, tal como surge de las diversas actuaciones desarrolladas en el marco del incidente en el que tramita la ejecución de aquélla (cfr. expte. EXP 25818/2 que personal de la Secretaría tuvo a la vista). Sin perjuicio de ello, cabe recordar que, dado su carácter meramente instrumental, las decisiones que se adoptan en el marco de una medida cautelar no relevan al Tribunal del dictado de la sentencia de fondo.

. II.6 En cuanto al modo de subsanar la omisión dispuesto por el a quo, se advierte que, a diferencia de lo postulado en la sentencia impugnada (fs. 662/668), no necesariamente se debe condenar al GCBA a implementar un sistema de recolección de residuos en la Villa 20 en idénticas condiciones al registrado en las restantes comunas de la Ciudad, pues ello dependerá de que sea la mejor opción para la villa en cuestión, esto es, el mecanismo más apropiado para satisfacer, en el caso, los derechos objeto de protección. Tampoco corresponde ordenar la elaboración de un plan. Sin perjuicio de ello, el servicio debe cumplir la finalidad impuesta por el plexo normativo aplicable que, por un lado, comprende las leyes que organizan el sistema de higiene urbana, los contratos que en función de ellas pudieran celebrarse y, por otro, queda presidido por los objetivos ambientales previstos en la CCABA. Mientras que las diferencias entre los barrios pueden justificar diversas modalidades para instrumentar la recolección, el resultado perseguido no podría variar simplemente en función de aquellas diferencias. Hay una expresión mínima de la obligación a cargo del demandado que no puede ser desconocida. Al margen de la forma bajo la cual el GCBA decida implementar el régimen de recolección —en el caso que nos ocupa por sí o a través de la empresa INTEGRAL UTE— queda fuera de las opciones admisibles aquella que no garantice el resguardo de un ambiente sano, por ejemplo, tanto para evitar la degradación del suelo como la salud de los habitantes. En tal contexto, como se adelantó, la condena de autos no debe quedar referida a la presentación de un plan, sino al restablecimiento del derecho cuya afectación se ha dado por acreditada. La precisión al definir la obligación impuesta por la sentencia asegura la correcta delimitación de los planteos y las atribuciones que podrán desplegarse en la etapa de ejecución. Ello así, las objeciones del demandado relativas a la exigüidad del plazo otorgado para elaborar un plan quedan diluidas, sin que se hubieran brindado argumentos válidos que permitan diferir el cumplimiento de la obligación a cargo de la parte demandada pues se trata, según quedo explicado, de un supuesto en el que el GCBA tiene organizado el servicio y deberá asegurar el cumplimiento de la finalidad para la fue previsto como modo de restablecer de forma inmediata los derechos en juego. Por todo lo dicho, corresponde condenar al demandado a retirar, por completo, como máximo cada 24 hrs., los residuos arrojados en los puntos de acopio.

III. En este punto corresponde analizar los agravios vinculados a la violación del principio de legalidad presupuestaria y de división de poderes. Ahora bien, el planteo no puede prosperar. Aunque la Ciudad argumenta que el GCBA sólo puede contraer obligaciones y realizar gastos de conformidad con la ley de presupuesto, no explica específicamente por qué los fondos no se encuentran previstos en dicha ley cuando, en el caso, el ente de Higiene Urbana ya tiene a su cargo la prestación del servicio en la zona que nos ocupa con la pertinente previsión presupuestaria al efecto. Dicho de otro modo, cabe presumir que el gasto está presupuestado, y si la partida fuera insuficiente por no cumplir las exigencias mínimas del servicio en los términos analizados en este pronunciamiento, ello habilita a formular la condena pertinente pues hay una diferencia entre afectar la “legalidad presupuestaria” y el impacto presupuestario que inevitablemente tienen las sentencias que reconocen derechos desconocidos por el demandado que obra al margen de las previsiones normativas a las que debía ajustarse.

IV. En virtud de lo expuesto, corresponde confirmar parcialmente la sentencia de primera instancia y ordenar al GCBA que garantice el retiro, por completo, como máximo cada 24 hrs., de los residuos arrojados en los puntos de acopio, en los términos expuestos en el considerando II.6.

V. En cuanto a la imposición de costas en la acción de amparo, aspecto sobre el cual se agravio la demandada, la ley 2145 efectúa —mediante su artículo 28— una remisión a las previsiones que sobre el tema contiene el CCAyT. A su vez, cabe indicar que el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dispone que el accionante está exento de costas. Dado que este precepto se refiere claramente sólo al actor y no a las partes, la exención dispuesta alcanza únicamente a aquél y no puede extenderse a su contraparte, quien, en caso de resultar vencida, debe cargar con las costas pertinentes conforme a las normas generales contenidas en el Código Contencioso Administrativo y Tributario. El citado ordenamiento legal dispone, como principio general, que la parte vencida en el juicio debe pagar todos los gastos de la contraria (art. 62). No obstante, el mencionado principio reconoce excepción en aquellos casos en que existe mérito para eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido (artículo 62, segundo párrafo, CCAyT). En el caso, en atención a lo expuesto precedentemente en cuanto a la omisión ilegítima en que ha incurrido la Ciudad, en el marco de un servicio que ya tiene organizado, no se advierten motivos que permitan apartarse del principio objetivo de la derrota establecido en el art. 62, 1º párrafo, CCAyT, pues ha resultado sustancialmente vencida, lo que lleva a confirmar la imposición de los accesorios resuelta en la anterior instancia. Igual temperamento corresponde seguir con respecto a las costas de esta instancia, por no existir razones que configuren una excepción al principio mencionado. VI. Finalmente, con relación al recurso de materia de honorarios, ponderando la naturaleza y complejidad del proceso, el resultado obtenido, las etapas procesales cumplidas y el mérito de la labor profesional desarrollada —apreciada por su calidad, eficacia y extensión—, por no resultar elevados corresponde confirmar los honorarios regulados en la instancia de grado, en conjunto, a la dirección letrada y representación procesal de la parte actora (conf. arts. 6, 9, 10, 36 y ctes. de la ley 21.839, modificada por la ley 24.432). Por la actuación ante la Alzada régulense los honorarios del Dr. Gustavo Maurino, en su carácter de letrado apoderado de la parte actora, en la suma de pesos tres mil (\$ 3.000.-) (conf. art. 6, 9, 14, y ctes. de la referida ley de arancel).

Disidencia parcial del Dr. Carlos F. Balbín: I. Así planteada la cuestión, cuadra expedirse sobre la legitimación procesal de la asociación amparista. A fin de resolver este planteo resulta preciso determinar si la asociación demandante se halla jurídicamente habilitada para invocar la afectación de los derechos o intereses cuya protección jurisdiccional pretende.

II.1 Vale recordar que se ha definido a la legitimación para obrar, o *legitimatio ad causam*, como 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). Así pues, la existencia de legitimación es presupuesto de la configuración del caso judicial que es el cauce a través del cual el juez debe intervenir. En el ámbito local existe “causa contencioso-administrativa” cuando el actor es titular de un interés jurídico tutelado por el ordenamiento normativo —artículo 6, CCAyT— y, a su vez, dicho interés se ve afectado —daño cierto, actual o futuro— por una acción u omisión imputable a una autoridad administrativa —tal como éstas son definidas en los artículos 1 y 2, CCAyT— de manera que, a través de la acción intentada, se pretenda prevenir, cesar o reparar los efectos lesivos que se invocan. Pero el art. 6, 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. Siendo la presente una acción de amparo, cabe recordar que conforme el art. 43, CN, “Toda 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 agregado). En sentido aún más amplio, el art. 14 de la Constitución de la Ciudad establece que “Toda 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” (énfasis agregado). Así, dentro de los intereses jurídicos tutelados que menciona el artículo 6, CCAyT —y 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 colectivos. Esta distinción tiene relevancia ya que para determinar si en un caso estamos en presencia de una “controversia” susceptible de revisión judicial, es necesario establecer cuál es el tipo de interés tutelado, quién es el titular de ese interés, y cuál es la relación entre el daño y el interés. En este sentido, en el marco de los intereses concretos, directos e

inmediatos de las personas, el operador debe exigir —consecuentemente— daños ciertos y personales con el propósito de dar por configurado el caso judicial. Por el contrario, en el supuesto de los intereses difusos o potenciales, el operador sólo debe exigir daños mediatos e hipotéticos. En particular, sólo existe “caso judicial de incidencia colectiva” si reconocemos los siguientes extremos, el objeto colectivo, el sujeto titular y, por último, el nexo entre ambos (cfr. Balbín, Carlos F., Tratado de Derecho Administrativo, T. III, 1º edición, Buenos Aires, La Ley, 2010, pp. 367 y 437).

II.2 En este orden de ideas, el objeto colectivo es: a) cualquier bien indivisible cuya titularidad o interés no es propio y exclusivo de uno sino que es compartido por un sinnúmero de personas de modo superpuesto y sin perjuicio de los intereses individuales concurrentes; b) los bienes divisibles y cuya titularidad es propia, individual o particular pero susceptible de incidir en el terreno de los intereses colectivos o generales (derechos de incidencia colectiva en general). En otras palabras, en cuanto al objeto alcanzado por los procesos colectivos, éste no debe limitarse a los casos señalados en términos puntuales y expresos por el legislador —tanto en el texto de la Constitución nacional y local, como por ejemplo el ambiente y los usuarios y consumidores— sino que en el concepto de “los derechos de incidencia colectiva en general” (art. 43, CN) y “los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos” (art. 14, CCABA) debemos incluir “cualquier interés —llámese individual o social— siempre que su afectación plural resulte relevante, según los derechos comprometidos y las circunstancias del caso, desde el punto de vista institucional, social y económico” (ob. citada, p. 433). Definir, entonces, cuándo se produce una afectación a un bien colectivo, es una tarea de interpretación que queda en manos del operador jurídico, salvo en aquellos supuestos previstos expresamente por la norma constitucional —vgr. arts. 43, CN y 14, CCABA—. En la especie, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia dedujo acción de amparo invocando la violación del derecho a la salud, a gozar de un ambiente sano y al trato equitativo de los habitantes de la Villa 20 respecto del resto de los habitantes de la Ciudad. Ello permite apreciar que el objeto de debate aquí concierne a la protección de los derechos fundamentales, particularmente el derecho a la salud del grupo humano afectado, los habitantes de la Villa 20. Luego, dado que la afectación del derecho a la salud tiene un efecto generalizado pues potencialmente incide sobre todos los que se encuentran en la misma situación, no cabe sino concluir que, en el caso, el derecho a la salud no reviste el carácter de derecho subjetivo, sino que se encuentra comprendido dentro de la categoría de derechos colectivos, en los términos del artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional y 14, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad. Es más, el grupo comprende un grupo particularmente desprotegido y, por tanto, vulnerable, reafirmandose así el carácter colectivo del derecho bajo debate. En suma, el “derecho es individual pero a su vez colectivo porque su objeto es colectivo (preservación de la salud) e incide en el campo social en términos plurales y relevantes (protección de los sectores más vulnerables)” (ob. citada, pp. 433-435). Tal como sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el amparo colectivo resulta también procedente en aquellos supuestos en los se “afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la

presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto” (CSJN, causa “Halabi, Ernesto c/ PEN s/ amparo”, H. 270. XLII, sentencia del 24 de febrero de 2009). II.3 Cabe recordar que nuestra Constitución consagra el principio de la autonomía individual —artículo 19 de la Constitución Nacional—, esto es, la posibilidad de cada individuo de elegir y materializar su propio plan de vida. Se trata, en consecuencia, del reconocimiento a la autodeterminación y su fundamento radica en la dignidad de la persona y el respeto a la libertad personal. Este principio proclama el respeto por la persona e implica un derecho de no interferencia y un deber de no coartar acciones autónomas, y exige, además, la adopción de comportamientos activos por parte del Estado que hagan posible la inclusión social y, consecuentemente, el goce de los derechos fundamentales. Este deber de tutela reviste aún mayor relevancia cuando se trata de los miembros de la sociedad que tienen su ámbito de autonomía reducido por razones de exclusión social. En este contexto, no es posible en términos jurídicos, y de conformidad con el marco jurídico vigente (artículo 43, segundo párrafo, CN, y 14, segundo párrafo, CCABA), reconducir los derechos fundamentales, reduciéndolos a la posición de simples usuarios de servicios públicos. En efecto, el objeto de debate aquí es el derecho a la inclusión social y a vivir en condiciones dignas, como manifestaciones propias del principio de autonomía individual, pues sólo así es posible garantizar que cada persona pueda elegir y materializar su propio plan de vida.

II.4 Establecido el carácter de derecho colectivo de los intereses en conflicto, cabe preguntarse acerca de los sujetos legitimados para accionar en procura de su tutela. El estatuto de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia por objeto defender, entre otros, “los derechos de minorías y grupos desventajados por su posición o condición social o económica”, “los derechos que protegen el medio ambiente”, “el derecho a la salud” y “los derechos reconocidos en la constitución nacional y aquellos de incidencia colectiva en general” (art. 2, inciso A, apartados 1, 9, 11 y 12 del Estatuto de Asociación Civil que obra a fs. 31/36). Así las cosas, toda vez que —por un lado— la pretensión tiene sustento en derechos colectivos, y —por el otro— el amparo ha sido incoado por una asociación, entre cuyos fines se encuentra el de proteger derechos de incidencia colectiva, corresponde concluir que la ACIJ se encuentra legalmente habilitada para instar la protección jurisdiccional de los derechos cuya tutela pretende en estas actuaciones, en los términos de los arts. 43, CN, y 14, CCABA.

II.5 Por último, en cuanto a la relación entre el daño invocado por los actores y el interés protegido, se advierte la existencia de un perjuicio mediato suficiente para configurar un “caso judicial de incidencia colectiva”. En efecto, los actores invocan una omisión del GCBA, consistente en no implementar un sistema de recolección de residuos en la Villa 20 que resuelva adecuadamente el problema del contacto de los habitantes con la basura. Es decir, nos encontramos ante la posible afectación del derecho a la salud con un efecto generalizado.

II.6 En suma, dado que: (i) el derecho a la salud en el presente caso no reviste el carácter de derecho subjetivo, sino que se encuentra comprendido dentro de la categoría de derechos colectivos (objeto colectivo, cfr. considerando II.2); (ii) la ACIJ, se encuentra legalmente habilitada para instar la protección jurisdiccional de los derechos cuya tutela pretende en estas actuaciones (sujeto titular, cfr.

considerando II.4); y (iii) nos encontramos ante la posible afectación del derecho a la salud con un efecto generalizado (nexo entre el daño y el interés protegido, cfr. considerando II.5); no cabe sino concluir que en el caso se configura un “caso judicial de incidencia colectiva”, susceptible de revisión judicial en los términos de los arts. 1, 2 y 6, CCAyT, 43, CN, y 14, CCABA. A mayor abundamiento, cabe destacar que la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ha revestido la calidad de parte actora en otras causas en las cuales —al igual que en ésta— se perseguía la promoción de los derechos sociales en barrios carenciados, y que la legitimación de aquélla fue admitida tanto por esta Sala (en el caso “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)”, EXPTE: EXP 23360 / 0, sentencia del 19 de marzo de 2008”), como por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (en el precedente “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. n° 5435/07, sentencia del 20 de febrero de 2008). Por tanto, y tal como también propone el Ministerio Público Fiscal sobre el punto, corresponde rechazar el agravio y tener a la actora por parte legitimada. Cabe destacar que esta postura ha sido sostenida por esta Sala, entre otros, en los autos “ASESORIA TUTELA N° 2 Y OTROS CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, EXPTE: EXP 41651 / 0, sentencia del 14 de noviembre de 2011; “ASESORIA TUTELAR CAYT N° 2 CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, EXPTE: EXP 41373/0, sentencia del 06 de febrero de 2012; y “SINDICATO UNICO DE TRABAJADORES DEL EST DE LA CIUD DE BS AS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, EXPTE: EXP 36251/0, sentencia del 13 de julio de 2012.

III. Establecido lo anterior, corresponde adentrarse en el tratamiento de los agravios relativos a: (a) la ausencia de una omisión lesiva por parte de la demandada y (b) que el caso devino de conocimiento abstracto.

III.1 Ante todo, vale recordar que el art. 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que “Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita 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 la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte...”. Así pues, la acción de amparo requiere la existencia de un acto lesivo que puede provenir de un hecho positivo o negativo. Por ello, “...todo tipo de manifestación estatal, sean actos, hechos, acciones, decisiones, órdenes, negocios jurídicos u omisiones, con capacidad para afectar los derechos de los particulares, quedan comprendidos en el precepto y, por lo tanto, son susceptibles de excitar el control jurisdiccional” (cf. Morello, Augusto M. y Vallefín, Carlos A., El amparo. Régimen procesal, 4° edición, Librería Editora Plantense, La Plata, 2000, pág. 19). En este entendimiento, “Sea entonces que la administración incumpla con sus cometidos o no ejecute los objetivos propios en el marco de su competencia –inactividad material- o que no impulse o resuelva las peticiones que se le formulen –

inactividad formal- su pasividad puede afectar derechos constitucional o legalmente reconocidos y, de ese modo, producir daños graves e irreparables, que dejen habilitada la vía del amparo” (cf. Morello y Vallefin, op. cit.).

III.2 Sentado ello, resulta necesario analizar si se configuró una omisión lesiva. En primer término es preciso señalar que la cuestión bajo examen radica en determinar si existe una omisión por parte del GCBA —en el caso, según aduce la actora, consistiría en la falta de implementación de un sistema de recolección de residuos adecuado en la villa 20— lesiva del derecho a gozar de un hábitat adecuado por parte de los habitantes de dicho asentamiento y, consecuentemente, del derecho a la salud. En este sentido, cuadra resaltar que según el art. 41 de la Constitución Nacional “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano ...”. En el ámbito local, el art. 20 de la CABA dispone que “Se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidad de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente” (énfasis agregado). A su vez, el Capítulo Cuarto de la Ley Suprema local se refiere expresamente al ambiente y establece, en su art. 26, que “El 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” (el resaltado no está en el original). Por su parte, el art. 27 señala que “La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural...promueve: ... 2). La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora ... 7) La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público o privado. 8) La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social.” (énfasis agregado). Asimismo, el art. 31, CCABA, estipula que: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos ... ” (énfasis agregado). Por último, el art. 104 de la Constitución local coloca entre las atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno, el ejercicio del poder de policía (inc. 11), la preservación, restauración y mejora del ambiente, los procesos ecológicos y los recursos naturales (inc. 27). Asimismo, entre los deberes del Jefe de Gobierno establece la disposición de medidas necesarias para el cumplimiento de las normas de higiene, seguridad y orden público (art. 105, inc. 6).

III.3 Corresponde observar que la necesidad de contar con un ambiente sano ha sido una preocupación en la Convención Constituyente Nacional de 1994, en donde se debatió la cuestión al incorporar el art. 43 a la Ley Suprema. En dicha oportunidad, la convencional Roulet —si bien refiriéndose al ruido- expuso que “La sanidad es la primera calidad que debemos exigirle al ambiente. Este primer principio se estableció también en la declaración de Río de Janeiro y, además, acompaña el pensamiento ecologista desde hace muchos años. El concepto de sano no solamente tiene que ver con la preservación y no contaminación de los elementos como el aire que respiramos, el agua que bebemos o el suelo del cual

podemos obtener los alimentos, sino además con todos aquellos ámbitos contruidos por el hombre. Sano significa una ciudad con cloacas, con agua corriente, control de ruido y de las emanaciones, y con espacios verdes suficientes en relación con el espacio construido. Sano significa una vivienda adecuada, seca, aislada y luminosa; un ámbito de trabajo —ya sea una fábrica o una oficina— adecuado a su función, seguro y comfortable. Sano significa que las escuelas donde los niños y los adolescentes pasan una gran parte de su vida tengan este mismo tipo de condiciones, pudiendo hacer extensivo lo mismo a los hospitales, las cárceles, etcétera” (Obra de la Convención, tomo V, p. 4565). El derecho se encuentra incluso incorporado en tratados internacionales de jerarquía constitucional, cfr. art. 75, inc. 22, CN. Así, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por Resolución 2.200 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19/12/66, ratificado por nuestro país en la ley 23.313 y ahora incorporado al texto mismo de la Constitución Nacional. En efecto el artículo 12 del mencionado Pacto establece que los Estados Partes reconocen “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, (inc. 1) comprometiéndose a adoptar entre otras medidas, el mejoramiento (...) del medio ambiente” (inc. 2 b).

III.4 A su vez, existen normas destinadas específicamente a asegurar la higiene urbana y un hábitat adecuado, haciendo hincapié en las zonas más desfavorecidas. Así, el artículo 17 de la Constitución local prescribe que “La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”. La Ley de Ministerios 4013/11 contempla expresamente la competencia de la Ciudad, en particular del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, de “regular y controlar los servicios de higiene urbana y el tratamiento, recuperación y disposición de los residuos” (art. 25, inc. 10). Asimismo, la ley 992 declara como un servicio público a los servicios de higiene urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otra parte, cabe mencionar que la ley 2930, mediante la cual se constituyó el Plan Urbano Ambiental —soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado—, postula que la Ciudad de Buenos Aires desarrolle a pleno los siguientes rasgos: ... “CIUDAD PLURAL. En cuanto que sea un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica ...” (art. 4 inc. 3º), “CIUDAD SALUDABLE. En cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir ... de la resolución de la gestión de residuos” (art. 4, inc. 4) (énfasis agregado). A su vez, la norma referida establece entre “... los principales temas que requieren ser considerados a nivel metropolitano... Formular políticas consensuadas con respecto a todas las etapas de gestión de los residuos domiciliarios (producción, reciclado, recolección, disposición)” (art. 5, inciso c, punto 1). El art. 8 de la ley 2930 consigna que “Los objetivos del PUA se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos (énfasis agregado). También cabe destacar que la ley 148/98, de atención prioritaria a la problemática social y

habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T), prevé “El desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo...” (art. 3, inciso d).

III.5 Por su parte, la cuestión también debe ser enfocada desde el derecho de los niños que residen en las villas de la Ciudad. Así, la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por ley 23.849), en su artículo 24, establece que los “Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud” (inciso 1), y que “Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: ... c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, ... el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente” (inciso 2). A su vez, la ley 26.061 sobre Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, reconoce el derecho a un ambiente sano (art. 21). Asimismo, la ley local 114 garantiza el derecho a la salud de los niños (arts. 22 y 23). Por último, no debe perderse de vista que la Constitución local otorga prioridad dentro de las políticas públicas, a las destinadas a las niñas, niños y adolescentes (art. 39).

III.6 Finalmente, cabe resaltar que existen normas específicas sobre la prestación del servicio de higiene urbana. Así, la ley 210, que crea el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, establece como servicio público objeto de la ley a la “higiene urbana, incluida la disposición final” (art. 2, inc. c). Asimismo, la ley 1854 tiene por objeto establecer el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad, en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, a fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes. Por su parte, la ley 4120 constituye el marco regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU) de la Ciudad, y fija las prescripciones, modalidades y condiciones que debe cumplir el servicio, ya sea que se preste en forma directa por la Ciudad o en concesión por terceros (art. 1).

III.7 En este punto, vale recordar que el artículo 17 de la CCABA establece el deber de la Ciudad de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Este deber estatal de reconocimiento y tutela reviste aun mayor relevancia en términos sociales y, particularmente jurídicos, cuando se trata, como en el sub examine, de las personas cuya autonomía es menor por razones de exclusión social. En conclusión, con el objeto de satisfacer el estándar mínimo de autonomía personal (art. 19, CN), el Estado debe respetar y promover, por mandato constitucional, los derechos sociales de los grupos más vulnerables y de modo preferente. Por su parte, los tratados internacionales con jerarquía constitucional —en especial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2º— exigen que el Estado cumpla con obligaciones de no hacer y de hacer con ciertos matices (aplicables en el ámbito local, en virtud del art. 10, CCABA) (cfr. esta Sala in re: “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)”, expte: EXP 20898/0, sentencia del 18 de julio de 2007).

III.8 Lo hasta aquí expuesto demuestra: (i) Por un lado, el reconocimiento constitucional del derecho a la salud y, en particular, el derecho a gozar de un ambiente sano y un hábitat adecuado (arts. 41, CN, 20, 26, 27, 31 y 104, CCABA, cfr. considerando III.2); y (ii) la existencia de normas específicas destinadas asegurar la higiene urbana y un hábitat adecuado, haciendo hincapié en las zonas desfavorecidas (ley 4013/11, ley 992, ley 2930, ley 148/98, cfr. considerando III.4). (iii) Por el otro, y correlativamente, un deber inexcusable de la Ciudad de garantizar los derechos enunciados en el punto (i) y de implementar políticas destinadas a ejecutar las normas indicadas en el punto (ii); y en especial, (iv) un deber de promover los derechos sociales —entre ellos el derecho a gozar de un ambiente sano y un hábitat adecuado— de los grupos más vulnerables (arts. 31, CCABA; 4 y 8, ley 2930, y 3, ley 148/98, cfr. considerandos III.2, III.4 y III.7), y de dar prioridad a las políticas públicas destinadas a los niños (considerando III.5). En síntesis, el GCBA se encuentra obligado a garantizar el derecho a la salud y, en particular, el derecho a un ambiente sano y un hábitat adecuado, a través de la prestación del servicio de higiene urbana en todos los ámbitos de la Ciudad.

III.9 Verificada la obligación de la demandada, resta observar si los deberes enunciados precedentemente se encuentran cumplidos, para lo cual resulta imprescindible tener en cuenta la prueba que obra en los actuados. Ante todo, cabe señalar que de conformidad con el art. 2, ley 462, la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la Zona V —en donde se encuentra la villa 20— está a cargo del Ente de Higiene Urbana. En particular, según el art. 5 de la referida ley, el ente tiene entre sus funciones la de planificar y ejecutar servicios de recolección de residuos, barrido e higiene de la zona V (inc. a). De fs. 3 surge que la llamada zona V comprende una fracción del territorio de la Ciudad delimitada por la Av. Gral. Paz, Reservistas Argentinos, la AU-6 Perito Moreno, Bacacay, Escalada, Av. Eva Perón y Mariano Acosta. A su vez, el Ente de Higiene Urbana informó que la prestación del servicio de barrido y recolección de residuos en la villa 20 es prestado por la empresa INTEGRÁ UTE (cfr. fs. 92, 333, 409). Por último, a fs. 468 la Subsecretaría de Higiene Urbana informó que no existe contrato alguno que vincule a la empresa INTEGRÁ UTE con el GCBA respecto de la zona V. Sentado lo anterior, es dable resaltar que ya en el año 2004 la Defensoría del Pueblo de la Ciudad recomendó al Subsecretario de Medio Ambiente del Gobierno que asegure una adecuada recolección de residuos sólidos y barrido de calles en las arterias internas de la villa 20 (fs. 112). Por su parte, a fs. 388/389 obra el acta labrada con motivo del reconocimiento judicial llevado a cabo en la villa, en donde se constató que “el 1er piletón se encuentra constituido por tres paredes y una entrada abierta, Manzana 19, Av. Escalada y las vías, los vecinos muestran cuevas de ratas que están a la vista interconectadas y de gran profundidad. El segundo piletón se localiza en la Manzana 30 donde desemboca una casa cuya única entrada da al piletón. El tercer piletón se encuentra sobre Corvalán entre calle Chilavert y Manzana 30. El abogado de la actora indica que funciona una sala de salud detrás del piletón. El olor es hediondo y sigue habiendo basura podrida. Armada por vecinos se ubica la salita de salud referida. Sólo se visualizan 5 containers de capacidad de un metro cúbico. Acto seguido, nos dirigimos por la calle Albariños hacia el comedor La escuelita, allí la entrada y la totalidad de la calle se encuentra obstruida, hay olor hediondo, gran cantidad

de moscas y basura podrida...”. Asimismo, a fs. 620 obra el acta del reconocimiento judicial realizada en el interior de la villa 20, en particular, en la calle donde se encuentra el comedor comunitario “La Escuelita”. En esa oportunidad, se constató que: “la calle ... se encuentra en su totalidad cubierta de basura, producto de un gran acopio de la misma, se encuentra completamente obstruida, haciendo casi imposible el tránsito ... gran cantidad de familias y niños refieren problemas de salud por el estado de contaminación. La basura se encuentra en muchos casos acumulada, formando “montañas” que llegan hasta los tres metros. En el lugar hay olor hediondo y una gran cantidad de insectos (moscas) ... Gran parte de la calle Albariños y en particular la entrada del comedor se encuentran anegados con gran cantidad de agua”. Además, a fs. 283 obra la declaración testimonial de un habitante de la villa, quien manifestó que: “existen contenedores a cielo abierto, cuando está la basura no retiran toda la basura y los camiones no pueden levantar todo ... por los piletos pasan todas las mañanas a levantar la basura con la pala aunque no se levanta todo, sólo se levanta lo que se puede quedando resto de basura y agua hasta que venga al día siguiente a levantar ... el año pasado cuando estuvo acampando cerca del piletón su hijo se enfermó al igual que muchos niños debido a que como había muchas lluvias no levantaban la basura y por ello su niño se enfermó con diarrea y vómitos y cuando lo llevó a la salita n° 18 le dijeron que era una infección, le preguntaron donde vivía y explicó que estaba en la toma cerca del piletón le dijeron que tenía gusanos”. A su vez, el CESAC n° 18 informó que una de las principales consecuencias directas de la acumulación de basura es la marcada proliferación de roedores, lo cual ocasiona mordeduras de ratas sobre todo en la población infantil, así como la aparición de ciertas enfermedades como la leptospirosis. Agregó que el contacto de los niños con la basura genera la aparición de reiteradas infecciones en la piel, obligando al uso de antibióticos por vía oral. Asimismo, muchas veces se producen incendios y liberación de tóxicos y sustancias que causan o agravan cuadros de hiperactividad bronquial o asma. Destacó, también, que la acumulación de basura y la ingesta de agua poco segura ocasionan la aparición de reiteradas gastroenteritis sobre todo en la población infantil. Por similares motivos, se producen recurrentemente casos de hepatitis A (fs. 303/311). En este punto, adquiere relevancia lo afirmado por el Asesor Tutelar de Cámara en cuanto sostuvo que “El hecho de que no exista una contrata entre la empresa prestataria del servicio de higiene y el GCBA impide ... tomar cabal conocimiento de las obligaciones que la empresa INTEGRA UTE se ve constreñida a prestar en la Villa 20, lo cual da razón a la actora en cuanto a que la demandada no ha acreditado en autos la existencia de un sistema de recolección de residuos en la Villa 20 adecuado, lo único que la accionada pudo denunciar son los servicios llevados a cabo por la empresa que nos ocupa, que a todas luces ... es insuficiente para resolver el problema del contacto de los habitantes de la villa con la basura, hasta tanto se concrete la licitación que se ha puesto en marcha mediante expte. n° 66785/2007 que la propia demandada reconoció que se encuentra retrasada” (fs. 712). En sentido concordante, cabe resaltar que, en el Informe Final de Auditoría “Gestión de Higiene Urbana – Recolección de Residuos y Limpieza”, proyecto n° 1.11.03, de fecha diciembre de 2010 (pp. 33-35), referido a la Zona V, la Auditoría General de la Ciudad señaló que, si bien el servicio es prestado por el Ente de Higiene Urbana, para la recolección de residuos y otros servicios complementarios a éste se recurre a la contratación de empresas bajo normas de excepción. Se destaca, entonces, que:

“El hecho de que no se incluya un pliego en las actuaciones ni ninguna otra pieza que lo reemplace, implica ausencia de regulación de los aspectos más sustanciales de las prestaciones de un contrato. En efecto, no se puede identificar con precisión el objeto de la contratación, por cuanto no se especifica, la frecuencia de uso de los vehículos, o los horarios en que éstos deban ser puestos a disposición; en los casos en los que se incluye personal no se aclara el horario que éstos deben cumplir; no está previsto el modo de comunicación del organismo con el contratista por el que se den las directivas necesarias para la prestación del servicio, lo que reviste mayor gravedad por cuanto no existe un manual de procedimientos, ni tampoco libros de comunicación del tipo Libro de Órdenes de Servicio o de Nota de Pedidos, ni se asientan en documentación alguna las comunicaciones entre ambos. No existe previsión del ejercicio de la prerrogativa de control e inspección. No se incluye un circuito de certificación de servicios, por todo procedimiento en este sentido lo único hallado en algunos expedientes fueron unas ‘Planillas de Servicios’”. En este contexto, la probanzas de la causa permiten tener por acreditada la omisión del GCBA en prestar un servicio de higiene urbana apropiado en la villa 20, lo cual afecta el derecho a la salud, a un ambiente sano y a un hábitat adecuado de sus habitantes, a la par que también prueba que el amparo no se tornó abstracto. Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que en el mes de octubre de 2007 el magistrado de primera instancia hizo lugar a la medida cautelar solicitada por la asociación amparista —la cual se encuentra firme y consentida—, ordenando que: (i) se arbitren las medidas necesarias a fin de garantizar a quienes se encuentran viviendo en la villa 20 la recolección periódica de los residuos, (ii) se disponga un contenedor por cuadra para los residuos domésticos; (iii) se proceda a efectuar una limpieza completa de las calles interiores y de toda la villa, en particular en la cuadra donde se encuentra el comedor la Escuelita, y (iv) se arbitren los medios necesarios para que los vecinos del barrio no invadan los espacios públicos y calles con los cartones recolectados. Ahora bien, a más de cuatro años de su dictado, la medida precautoria aún se encuentra en ejecución, tal como surge de las diversas actuaciones desarrolladas en el marco del incidente en el que tramita la ejecución de aquélla (expte. EXP 25818/2).

III.10 En cuanto al modo de subsanar la omisión dispuesto por el a quo, se advierte que ello dependerá de que sea la mejor opción para la villa en cuestión, esto es, el mecanismo más apropiado para satisfacer, en el caso, los derechos objeto de protección. Por lo tanto, corresponde ordenar al GCBA que implemente un sistema de recolección de residuos en la villa 20 adecuado y suficiente, de acuerdo a las características de la zona.

IV. Corresponde ahora tratar el cuarto agravio referido a que la sentencia afecta actividades esenciales del GCBA en materia de prestación de servicios públicos de higiene. Al respecto, la escueta argumentación de la parte recurrente no constituye una crítica concreta de la decisión en crisis puesto que dogmáticamente afirma la afectación de actividades esenciales sin brindar explicación alguna sobre el punto. Así las cosas, se observa que —en este punto— el memorial presentado por la recurrente no constituye una crítica concreta y razonada de la resolución recurrida, toda vez que no refuta lo expuesto por el a quo. Cabe recordar que la doctrina ha señalado que: “...‘memorial’ se denomina al escrito de fundamentación de la apelación

concedida en relación, debiendo interpretárselo como sinónimo de ‘expresión de agravios’, en lo que atañe a su naturaleza y requisitos legales. Como tal constituye una verdadera ‘demanda de impugnación’, que fija los límites de los agravios y el respectivo conocimiento del recurso por el Tribunal, debiendo contener la crítica concreta y razonada de las partes del fallo que el apelante considere equivocadas” (Fenochietto “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, comentado, anotado y concordado” tº II, año 1999, Ed. Astrea, pág. 35). Asimismo, se ha dicho que: “El contenido u objeto de la impugnación lo constituye la crítica precisa de cuáles son los errores que contiene la resolución, sea en la apreciación de los hechos o en la aplicación del derecho. Crítica razonada, que no se sustituye con una mera discrepancia, sino que implica el estudio de los considerandos del juzgador, demostrando a la Cámara las equivocadas deducciones, inducciones, conjeturas u omisiones sobre las distintas cuestiones resueltas. (...) La parte del fallo no impugnado o criticado insuficientemente, como sanción al recurrente, quedará consentida, pues reiteramos, la demanda de impugnación viene a determinar los agravios y capítulos que se someten a la Cámara...” (obra citada, pág 98/99). Así las cosas, debe declararse desierto el agravio bajo examen.

- V. En este punto corresponde analizar los agravios vinculados a la violación del principio de legalidad presupuestaria y de división de poderes. Ahora bien, en primer término, cuadra advertir que la sentencia ordena presentar una planificación del sistema de recolección de residuos, en forma previa a su implementación y que, por otra parte, se encuentra en etapa de cumplimiento la medida cautelar concedida cuyo objeto es la prestación de un servicio adecuado de recolección de residuos. Luego, es dable presumir que los recursos necesarios para cumplir tal cometido ya se hallan previstos y, por lo demás, en el memorial no se han expresado de manera precisa cuáles serían los inconvenientes de índole presupuestaria a los cuales la recurrente alude de manera genérica y difusa. No obstante, debe enfatizarse que el argumento no resulta oponible en un contexto —como el que documenta este expediente— de derechos fundamentales postergados, con perjuicio para un sector particularmente vulnerable de la población. El criterio de este tribunal con respecto a la imposibilidad de excusar la lesión de derechos humanos sobre la base de consideraciones genéricas de índole presupuestaria, ya ha sido expuesto con claridad anteriormente (ver, sobre este punto, la sentencia pronunciada en la causa "Mansilla, María Mercedes c/ G.C.B.A. s/ Amparo", EXP n° 13.817/0, sentencia del día 13 de octubre de 2006). Por lo demás, esta Sala ya ha dicho que: “los derechos, y en particular los derechos sociales, implican, por su naturaleza, el deber de las autoridades públicas de garantizar un nivel mínimo de efectiva vigencia. Es que, como ya se expresó, en algunos casos será necesario adoptar medidas positivas, más aún cuando el grado de satisfacción del derecho se encuentre en niveles que no alcancen estándares mínimos. En este aspecto se recordó que, en el ámbito internacional, en igual sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales creado por el Pacto Internacional de Derechos de Derechos Económicos Sociales y Culturales – PIDESC- (Observación General N° 4) cuyas opiniones han sido receptadas por la Corte Suprema” (cfr. esta Sala in re “Acuña María Soledad contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)”, expte: exp 15558 / 0, sentencia del 23 de diciembre de 2008). En este contexto, la Ciudad se hallaba obligada a garantizar

mínimamente el derecho de los habitantes de la villa 20, de allí que debió realizar las previsiones presupuestarias correspondientes a fin de cumplimentar aquella obligación. Máxime una vez iniciada esta causa y dictada la medida cautelar, que no fue recurrida. Luego, no puede invocar razones presupuestarias para eludir el cumplimiento del mandato judicial.

VI. Con relación al plazo otorgado por el Juzgado para el cumplimiento de la sentencia, se advierte que el período de 10 días establecido por la sentencia resulta insuficiente para cumplir con la manda judicial, esto es, presentar una planificación a fin de la implementación en forma inmediata de un sistema de recolección de residuos adecuado y suficiente en la villa 20, de acuerdo a las características de la zona. Ahora bien, sin olvidar el contenido de la decisión aquí dispuesta, se considera apropiado un plazo de 30 (treinta) días corridos contados desde la notificación de la presente para dar inicio a su cumplimiento.

VII. En virtud de lo expuesto, corresponde ordenar al GCBA que implemente un sistema de recolección de residuos en la villa 20 adecuado y suficiente, de acuerdo a las características de la zona, cuya planificación deberá ser presentada ante el juez de primera instancia en un plazo de 30 (treinta) días corridos contados desde la notificación de la presente. Ahora bien, hasta tanto se presente y apruebe el plan anteriormente mencionado, el demandado deberá retirar, por completo, como máximo cada 24 horas, los residuos arrojados en los puntos de acopio.

VIII. En cuanto a la imposición de costas en la acción de amparo, aspecto sobre el cual se agravio la demandada, la ley 2145 efectúa —mediante su artículo 28— una remisión a las previsiones que sobre el tema contiene el CCAyT. A su vez, cabe indicar que el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dispone que el accionante está exento de costas. Al respecto, el Tribunal Superior de Justicia sostuvo que el precepto citado simplemente dispone que, salvo temeridad o malicia, el accionante vencido no debe hacerse cargo de los gastos de la contraria, es decir, no puede ser condenado en costas (in re “Martínez, María del Carmen y otros c/GCBA s/amparo” expte. n° 330/00, decisorio del 09-08-00). Dado que este precepto se refiere claramente sólo al actor y no a las partes, la exención dispuesta alcanza únicamente a aquél y no puede extenderse a su contraparte, quien, en caso de resultar vencida, debe cargar con las costas pertinentes conforme a las normas generales contenidas en el Código Contencioso Administrativo y Tributario (esta Sala, in re “J.C. Taxi S.R.L. c/ GCBA s/ Amparo”, pronunciamiento del 04-12-00; “Fundación Mujeres en Igualdad c/ GCBA s/ Amparo”, pronunciamiento del 12-12-00). El citado ordenamiento legal dispone, como principio general, que la parte vencida en el juicio debe pagar todos los gastos de la contraria (art. 62). Al respecto, señala Fenochietto, con cita de Chiovenda, que “el vencimiento y, de suyo, la condena en costas, supone la voluntariedad del litigio por parte del derrotado, en el sentido de que éste habría podido evitarlo o evitar los hechos que le dieron origen” (Fenochietto, Carlos E., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación comentado, anotado y concordado, Astrea, Buenos Aires, 1999, t. 1, pág. 285). En el mismo sentido, dice Alsina que, incluso de mediar allanamiento del demandado —circunstancia que, por otra parte, no se configura en la especie—, debe condenárselo en costas si hubiere originado la necesidad de iniciar el pleito

(Alsina, Hugo, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, Cía. Argentina de Editores, Buenos Aires, 1942, t. II, pág. 751). A su vez, se ha puesto de relieve que, en principio, el vencido es responsable por los gastos en que debe incurrir la contraria para obtener el reconocimiento de su derecho y, por lo tanto, basta que la conducta de aquél haya obligado a la articulación de una contienda judicial para que sea viable la condena en costas (CNCom., Sala B, 26/3/2001, in re “Julio Bacolla, S.A y otros c/ Sevel Argentina, S.A s/ ordinario”, ED 195:322). No obstante, el mencionado principio reconoce excepción en aquellos casos en que existe mérito para eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido (artículo 62, segundo párrafo, CCAyT). Se trata de situaciones excepcionales en que las circunstancias de la causa permiten inferir que el perdedor actuó sobre la base de una convicción razonable acerca del derecho invocado. A ese efecto, no basta con la mera creencia subjetiva del litigante en orden a la razonabilidad de su pretensión o defensa, sino que deben mediar hechos objetivos que justifiquen acudir a la excepción (Fenochietto, op. cit., t. 1, págs. 286 y 287; esta Sala, autos “Angel Barros c/ GCBA s/ Acción meramente declarativa”, expte. n° 65). En el caso, en atención a lo expuesto precedentemente en cuanto a la omisión ilegítima en que ha incurrido la Ciudad, no se advierten motivos que permitan apartarse del principio objetivo de la derrota establecido en el art. 62, 1° párrafo, CCAyT, lo que lleva a confirmar la imposición de los accesorios resuelta en la anterior instancia. Igual temperamento corresponde seguir con respecto a las costas de esta instancia, por no existir razones que configuren una excepción al principio mencionado.

IX. Finalmente, con relación al recurso de materia de honorarios, me remito al considerando VI del voto que antecede. En virtud de lo expuesto, habiendo expedido opinión la Asesoría Tutelar General y tomado intervención la Sra. Fiscal de Cámara,

El Tribunal RESUELVE: (1) confirmar parcialmente la sentencia de primera instancia y ordenar al GCBA que garantice el retiro, por completo, como máximo cada 24 horas, de los residuos arrojados en los puntos de acopio. (2) Imponer las costas de ambas instancias a la vencida (art. 62, 1° párrafo, CCAyT). (3) Confirmar los honorarios regulados en la instancia de grado, en conjunto, a la dirección letrada y representación procesal de la parte actora. Por la actuación ante la Alzada, regular los honorarios del Dr. Gustavo Maurino, en su carácter de letrado apoderado de la parte actora, en la suma de pesos tres mil (\$ 3.000.-). Regístrese. Notifíquese al Ministerio Público Tutelar y al Fiscal en sus públicos despachos. Devuélvase, encomendándose al juzgado de grado el cumplimiento de las notificaciones pertinentes conjuntamente con la providencia que haga saber la devolución de los autos.