



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Expediente N°: EXP 3059/0 – “BARRAGÁN, José Pedro c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”

Ciudad de Buenos Aires, de marzo de 2003

VISTAS: las actuaciones del epígrafe, que se encuentran en estado de dictar sentencia, de cuyas constancias

RESULTA:

I.- A fojas 1/6 se presenta el actor José Pedro BARRAGÁN con el objeto de promover la presente acción de amparo, en los términos del artículo 14 de la Constitución de la Ciudad, contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Autopistas Urbanas S.A. (AUSA). Imputa a esta última, como concesionaria de la Autopista 25 de Mayo (AU 1) de conformidad con el Decreto N° 642/97 una omisión arbitraria y lesiva que afecta el derecho a la salud, al medio ambiente sano y a la calidad de vida de los vecinos de las zonas aledañas a la misma. Asimismo, imputa al Gobierno de la Ciudad una arbitraria y lesiva omisión en garantizar esos derechos.

Refiere que la afectación sufrida por los vecinos deriva de los elevados niveles de ruido que producen los diferentes medios de transporte (automóviles, camiones, colectivos, ambulancias, patrulleros, motos, etc.) que diariamente transitan por la autopista. Sostiene que ello ha sido corroborado por los organismos dependientes de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional del Gobierno de la Ciudad, cuyos informes técnicos acompaña a la demanda.

En consecuencia, solicita que se conmine a la codemandada AUSA para que en un plazo perentorio disponga las medidas necesarias para que el nivel de sonoridad que producen los vehículos que transitan por la autopista no trascienda a los vecinos de la zona. Asimismo, solicita que se condene al Gobierno de la Ciudad a controlar que el nivel de ruido proveniente de la AU 1 no exceda el límite tolerable e inocuo para la salud de las personas que habitan en las proximidades de dicha vía, y que surgen de la normativa local aplicable y los parámetros internacionalmente establecidos.

Expone el actor que es un vecino afectado por la omisión que imputa a AUSA, en tanto habita desde 1973 en la vivienda sita en Pte. Saenz Peña 1268 Piso 6° Dto. “C”, lindero con la autopista. Acredita ese carácter con comprobantes del pago de expensas y de la contribución por alumbrado, barrido y limpieza y la factura de Aguas Argentinas.

Relata que en el inmueble de su propiedad se registra un elevado nivel de ruidos provenientes de los vehículos que circulan por la autopista, los cuales de conformidad con el informe técnico producido por la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental del Gobierno de la Ciudad son dañinos o potencialmente dañinos para el sistema auditivo y superan los máximos tolerados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la Ordenanza N° 39.025. Afirma que el nivel de ruidos se ha incrementado con el aumento del tránsito que circula por la autopista, el que alcanzaba un promedio de 170.000 vehículos por día, sin que la concesionaria ni las autoridades hayan tomado medidas preventivas al respecto.

En ese orden de ideas, describe una serie de gestiones realizadas ante diversas personas y organismos, tales como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la empresa AUSA (aquí demandada) y al Presidente de la Comisión de Ecología de la Legislatura.

Asimismo, refiere haber iniciado actuaciones administrativas en el marco de la Ley N° 303 de Acceso a la Información Ambiental, ante la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional del Gobierno de la Ciudad, a fin de que dicho órgano pusiera a

U
S
O
O
F
I
C
I
A
L



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

disposición del aquí demandante las mediciones de niveles sonoros y/o niveles de exposición sonora que constaran en su poder efectuadas en la autopista de que se trata y toda otra información referida al desempeño ambiental de AUSA. Como respuesta a su requerimiento, se realizaron mediciones en las que se evaluó el nivel sonoro registrable en el entorno del domicilio del denunciante y desde su propia vivienda. Señala que ello consta en el informe de aquella repartición fechado el 26 de marzo de 2001, que se acompaña (fs. 61/64). De allí surge que el nivel de ruido supera el máximo considerado tolerable por la Organización Mundial de la Salud y los tomados como referencia en el Programa de Aire Limpio, destacando que una exposición a un ruido de 80 dB produce lesiones auditivas si es continua. Hace notar que entre las mediciones efectuadas por el Gobierno se detectaron niveles de ruido entre 75 dB y 85 dB en sectores que abarcan los barrios de Flores y Constitución.

Sostiene que dicho informe confirma que los niveles de ruidos provenientes de la AU 1 no sólo resultan elevados, sino que son de tal magnitud que pueden ocasionar lesiones en la salud de las personas que resulten expuestas a ellos, como sucede con los vecinos de otros barrios próximos a la autopista.

Invoca las disposiciones de la Ordenanza N° 39.025, referida a los niveles de ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas. Conforme a esa normativa, señala, el nivel máximo de ruido admisible para edificios situados en zonas residenciales no puede superar los 55 dB y debe disminuir a 45 dB en horas de la noche.

Afirma que los niveles de ruido registrados y denunciados superan holgadamente los parámetros establecidos en ciudades de los Estados Unidos de América, en punto a los niveles máximos admisibles.

Desde otra perspectiva, se refiere a las obligaciones del Estado, de acuerdo con lo que establecen el artículo 20 y concordantes de la Constitución de la Ciudad, en lo que respecta a la salud de los habitantes. Sostiene que esta problemática ha sido ajena a la gestión del Gobierno.

En síntesis, pretende, como resultado de la acción instaurada, que se conmine a AUSA para que “cese en su lesivo accionar y para que en un plazo perentorio disponga las medidas necesarias para que el nivel de sonoridad que producen los vehículos que transitan por la autopista no afecte la salud y la calidad de vida de los vecinos de la zona”. Asimismo, requiere se ordene al Gobierno de la Ciudad que “controle el nivel de ruido proveniente de dicha arteria, de modo que no exceda los límites tolerables e ino cuos para la salud de las personas que habitan en sus proximidades y que surgen de la normativa local aplicable y de los parámetros internacionalmente establecidos” (fs. 4).

Por último, solicita la citación como tercero de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y ofrece prueba documental, pericial e informativa.

A fojas 81 se dispuso correr traslado de la demanda al Gobierno de la Ciudad y a Autopistas Urbanas S.A. y citar a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

II.- En ese estado de las actuaciones, a fojas 232/238 se presentó la codemandada AUSA por medio de su apoderado y contestó la demanda.

En su escrito, luego de negar puntualmente los hechos alegados por el amparista (en particular, en lo relacionado con su condición de vecino afectado, la violación de normas que regulan la protección ambiental y los niveles de ruidos que aduce el actor), se refiere a las cuestiones que se debaten en autos, que a su criterio deberían conducir a desestimar la acción intentada.

Relata en primer lugar las circunstancias que dieron origen a la construcción de las autopistas 25 de Mayo (AU 1, a la que se refieren estos actuados) y Perito



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Moreno (AU 6) y el consecuente nacimiento de la empresa. Ésta se constituyó a partir de un consorcio de personas físicas y jurídicas que resultó adjudicatario de una licitación pública, de conformidad con la Ordenanza N° 33.952 de 1977. Señala que la construcción de estas autopistas dio lugar a una gran cantidad de expropiaciones llevadas a cabo por la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Observa que algunas expropiaciones fueron directas y en otros casos los vecinos afectados iniciaron acciones judiciales por expropiación inversa, en los que la ex Municipalidad fue condenada.

Señala también que, en otros casos, hubo “personas que si bien fueron igualmente afectados por las autopistas optaron por no iniciar acción legal alguna, soportando los avatares emergentes de dichas circunstancias”. Además, afirma que “resultaría absurdo negar que una autopista que se encuentra construida a escasos centímetros de una propiedad como la del accionante, no causará efecto alguno a las personas que en ella habiten” (fs. 233 vta.). Dado que el actor reconoce habitar el inmueble desde 1973 (es decir, con anterioridad a la construcción de la autopista), concluye que “es innegable que el Señor Barragán ha tenido suficiente y adecuado conocimiento de los efectos que provocaría en su calidad de vida la construcción de la autopista 25 de Mayo (AU 1), lindera a escasa distancia del inmueble que dice habitar”. Por ello entiende que “mal puede pretender el accionante que las circunstancias que hoy viene a denunciar no han sido de su pleno conocimiento por el término de casi 30 años” (fs. 234).

A criterio de la demandada, los daños de los que se agravia el amparista se vienen produciendo desde la misma construcción del corredor vial. Ello lo lleva a postular, invocando la teoría de los propios actos, que el actor tuvo a su alcance durante todo este período los remedios jurídicos necesarios para modificar su declamado empeoramiento en la calidad de vida. Por lo tanto, sostiene que las imputaciones efectuadas son extemporáneas.

Por otra parte, cuestiona la alegada existencia de violación y/o falta de cumplimiento de normas, ya que éstas son posteriores a la construcción de la autopista. Por lo demás, sostiene que AUSA viene desarrollando estrategias claras para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad.

La demandada señala que no niega la problemática que plantea el tránsito vehicular, desde el punto de vista del medio ambiente. En tal sentido, se refiere a diversas normas locales (comenzando por la Constitución de la Ciudad y leyes dictadas por la Legislatura) que dan cuenta de la preocupación por propender al mejoramiento del medio ambiente. Refiere así la recuperación de amplios espacios verdes para la Ciudad, entre otras iniciativas de AUSA para mejorar la calidad de vida de los vecinos de zonas aledañas a las autopistas.

Observa además que aun en la época en que las autopistas fueron construidas el amparista contaba con herramientas adecuadas para la defensa de sus derechos, tales como la Ordenanza N° 34.421 de 1979 y la Ordenanza N° 39.025 de 1983, por las que se aprobaron el Código de Edificación y el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental, respectivamente.

Introduce aquí la demandada la idea de que el amparista “intenta instalar conceptos de índole resarcitoria, como son el ‘daño’ y las ‘conductas lesivas’, siempre imputadas a una empresa dedicada a la explotación de una autopista por el sistema de cobro de peaje” (fs. 234 vta.). En tal sentido, alude a la prescripción de toda acción pecuniaria derivada de la construcción de la autopista y sus efectos. Efectuada esta consideración, refiere jurisprudencia relacionada con los recaudos para obtener el resarcimiento por el obrar estatal y la improcedencia de ello en casos como el de autos.

Desde su óptica, “los pretendidos perjuicios por ruidos a los moradores del inmueble de autos” deben ser examinados con un criterio objetivo. Ello lo lleva a analizar la cuestión desde la perspectiva de las normas del Código Civil referentes a restricciones y límites al dominio.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ello también lo lleva a concluir que el actor contaba con herramientas jurídicas para hacer cesar los daños alegados.

Por otra parte, advierte acerca de lo complejo de esta problemática, pues la autopista no es la fuente generadora del impacto sonoro. A su entender, “se trata de mejorar la calidad de vida de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad, a partir de políticas elaboradas sobre la base de estudios desarrollados conforme a proyectos actualizados, en los que se utilice tecnología adecuada” (fs. 236). En este orden de ideas, relata que su parte viene realizando estudios y evaluaciones para abordar la problemática planteada, tales como el encomendado a la consultora Oscar G. Grimaux y Asociados S.A.T.. Señala que el informe final producido (y que fue agregado como prueba documental a fs. 94/190) ha servido de base para que se dispusiera un llamado a licitación pública internacional para la colocación de pantallas acústicas que mejorarán la calidad de vida de los vecinos de las autopistas.

Señalado ello, el demandado insiste en su argumentación basada en las disposiciones de los artículos 2513, 2515 y 2518 del Código Civil, conforme a los cuales las cargas que gravan la posesión y dominio de las cosas no constituyen servidumbres legales, de modo que no deben ser indemnizados. A veces, tales restricciones importan la tolerancia hacia obras de la Administración Pública, para satisfacer servicios que ésta presta.

Sostiene que AUSA ha acreditado los aportes que viene realizando para disminuir los impactos de ruido producidos por los automotores que circulan por la autopista, como consecuencia de una estrategia elaborada sobre la base de normas en vigencia.

En definitiva, efectúa dos señalamientos: por un lado, las acciones que viene llevando la demandada para mejorar la calidad de vida de los vecinos han sido comunicadas al actor y también a la Defensoría del Pueblo; por otra parte, subraya la improcedencia de hablar de “daños” o “lesiones”, como se hace en el escrito de demanda. En relación con esto último, “y a efectos de evitar ulteriores reclamaciones” señala que la empresa viene actuando como concesionaria vial desde el 1º de mayo de 1997, en virtud de lo dispuesto por el Decreto N° 642/97.

Relata la forma en que se produjo la transferencia de AUSA a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en 1985 y las vicisitudes de la explotación de las autopistas. Al respecto, señala que esa transferencia fue abonada con el producido de la explotación comercial de aquéllas, quedando los anteriores concesionarios como administradores de la explotación y mantenimiento de los viaductos. Ello fue así hasta que por Decreto N° 642/97 se dispuso que AUSA se hiciera cargo directamente del mantenimiento y explotación de las autopistas a partir del 1º de mayo de 1997. Concluye que desde el 1º de enero de 1986 y hasta el 30 de abril de 1997 no ha tenido oportunidad de asumir obligaciones de mantenimiento y explotación de los corredores viales, y que desde esta última fecha ha venido produciendo vías de acción directa tendientes a mejorar la calidad de vida de los vecinos de las autopistas.

Ofrece prueba documental, se refiere a la innecesidad de la prueba pericial ofrecida por la actora (pues a su entender el informe de la consultora a que hace referencia y obra en autos es suficiente) y, en definitiva, propicia el rechazo de la acción.

III.- A fojas 262/269 se presenta el Gobierno de la Ciudad y contesta la demanda de amparo.

Niega los hechos sustanciales invocados por el actor en su demanda y analiza las razones que tornan inadmisibles la acción intentada. Se refiere fundamentalmente a la



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

necesidad de un proceso dotado de mayor amplitud de debate o prueba, invocando en su apoyo el artículo 2º inciso d) de la Ley N° 16.986.

En cuanto a los aspectos de fondo de la pretensión se refiere al informe efectuado por el Gobierno y que fue acompañado a la demanda, donde se consignaban los resultados de mediciones realizadas. Interpreta tales mediciones de una manera diferente del amparista, pues afirma que “en ningún sector de su domicilio (ni en las cercanías ni en su interior) se verifican niveles de ruido promedio que produzcan lesiones. Las mediciones efectuadas por el G.C.B.A. y sobre la que asienta su demanda la actora, demuestra que el nivel de ruido sufrido sólo provoca dificultades para mantener una conversación” (sic) (fs. 265).

En este orden de consideraciones concluye que “el perjuicio que el actor denuncia no produce una afectación directa a la salud o a la calidad del ambiente que le permita una reparación por esta excepcional vía” (fs. 265 vta.).

Por otra parte, señala que ante la inexistencia de normas locales que establezcan cuál es el nivel máximo de ruido admisible cuando proviene de una fuente móvil, corresponde remitirse a normas análogas que rigen en el orden nacional, como la Ley N° 19.587 (Decreto N° 351/79) de Higiene y Seguridad en el Trabajo, que establece que el nivel máximo permitido es de 90 dB de nivel sonoro equivalente, para una jornada laboral de ocho horas diarias y seis días semanales. Al respecto, advierte que estos parámetros no son alcanzados por las mediciones efectuadas en el domicilio del actor.

Por lo tanto, estima que los hechos que señala el actor son propios de la vida en comunidad, que eventualmente pueden incrementarse cuando se convive en una de las ciudades más importantes del mundo, por su tránsito vehicular y densidad demográfica (fs. 265 vta.).

Desde otra perspectiva, señala que el accionante no demuestra un daño directo, particular, diferenciado, que pueda ser reparado por esta vía de excepción. Observa que la situación alegada en autos es idéntica a la posición que tienen otros habitantes de la Ciudad.

Entiende que no existe una omisión u obrar manifiestamente arbitrario imputable a su parte, puesto que no existe una norma que establezca en forma clara y concreta cuál es el nivel de ruido emanado de una fuente móvil que exceda los máximos admitidos (fs. 267).

En suma, postula la inviabilidad del amparo en razón de que no han existido actos manifiestamente ilegítimos del Gobierno de la Ciudad, ni tampoco se ha demostrado haber sufrido otro perjuicio que las molestias propias de la vida en sociedad. A ello añade que la complejidad técnica y jurídica de la cuestión exige una mayor amplitud de debate o prueba, para lo cual el amparo no sería una vía idónea.

Por último, ofrece prueba y solicita el rechazo de la pretensión.

IV.- A fojas 271 se presentó la Defensoría del Pueblo de la Ciudad en contestación del traslado conferido a fojas 81. Dicho organismo de control señaló que su intervención no es obligatoria sino facultativa en las acciones de amparo interpuestas por particulares o asociaciones (invocando lo dispuesto por los arts. 14 y 137 de la CCBA y el art. 36 de la Ley N° 3). Asimismo, hizo notar que la actuación N° 969/2000 de ese organismo no había concluido, razón por la cual no correspondía tomar intervención en el litigio.

V.- En este estado de las actuaciones, el juez entonces interviniente dispuso la apertura de un registro de vecinos cuyos domicilios resultaran lindantes o aledaños a la Autopista 25 de Mayo, por un plazo determinado. Asimismo, convocó a las asociaciones u organizaciones



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

no gubernamentales en los términos del artículo 84 del CCAyT que por la naturaleza de la cuestión tuvieran interés en integrarse a la litis (v. fs. 276).

VI.- Notificadas las partes de esta última decisión, a fojas 300/308 se presentó el Gobierno de la Ciudad, que recusó al juez de la causa e interpuso recursos de revocatoria, nulidad y apelación contra aquélla. Ello motivó la remisión de las actuaciones a quien suscribe, mientras se sustanciaba la recusación ante el tribunal de alzada.

Asimismo, Autopistas Urbanas S.A. presentó un recurso de apelación contra lo resuelto (fs. 319).

Cabe señalar que los recursos de reposición y nulidad interpuestos por el Gobierno de la Ciudad fueron desestimados a fojas 363. Sin perjuicio de ello, atento a que se cuestionaba el procedimiento impreso a la acción, y por las particularidades de la causa, se concedió el recurso de apelación interpuesto en subsidio. En cuanto al recurso de apelación deducido por AUSA, fue declarado desierto ante la omisión de fundarlo en tiempo oportuno.

Entretanto, se presentaron en el expediente la Fundación Ciudad (fs. 347) y la Fundación Metropolitana (fs. 361), que solicitaron ser tenidas por parte. Esta decisión fue diferida a las resultas del recurso de apelación concedido al Gobierno de la Ciudad (fs. 363 vta.).

Este último recurso fue sustanciado en la Cámara de Apelaciones, donde se declaró mal concedido (v. fs. 553).

En consecuencia, a fin de encauzar el trámite y ante la radicación definitiva de la causa en este juzgado, se admitió como partes a las dos fundaciones presentadas - cuestión que había sido diferida a las resultas del pronunciamiento del tribunal de alzada- y se corrió traslado a éstas y al actor de la documentación presentada por las codemandadas (fs. 556). A fojas 571/574 obra la presentación del actor, haciendo lo propio las dos fundaciones a fojas 588 y 589.

Atento al desarrollo de la causa, se convocó a las partes a una audiencia, en uso de las facultades del artículo 29 inciso 2 apartado a) del Código Contencioso Administrativo y Tributario. En esa oportunidad se decidió, luego de un intercambio de opiniones con las partes, la realización de una pericia, aclarándose aspectos de la etapa probatoria a los fines de la mejor tramitación de la causa (v. acta de fs. 596).

Sobre esa base, las partes propusieron puntos de pericia (v. fs. 597, 601, 602/603 y 604/605) y tuvieron la oportunidad de impugnar los puntos ofrecidos por sus adversarias (fs. 607 y 609/611). Sustanciadas las oposiciones, a fojas 623/625 el tribunal resolvió al respecto y se fijaron los puntos que serían objeto del dictamen pericial. En la audiencia de fojas 632 y su complementaria de fojas 664 se designaron los expertos y se fijaron las pautas a las que debían ajustar su informe.

El dictamen pericial luce a fojas 991/997, con anexos a fojas 713/990 y fue impugnado por Autopistas Urbanas S.A. (fs. 1004) y respondido por los expertos a fojas 1024/1025. A fojas 1167 los peritos complementaron la información contenida en su informe. Asimismo, a requerimiento del Juzgado se agregaron copias del Informe Final titulado “Estudio sobre el ruido y alternativas para su mitigación en la Ciudad de Buenos Aires”, de junio de 1999, elaborado por la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad y el Centro de Estudios Avanzados dependiente del Rectorado de la Universidad de Buenos Aires (fs. 1032/1143).

En este estado, las actuaciones se encuentran en condiciones de dictar sentencia.

CONSIDERANDO:



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

I.- El primer aspecto a evaluar es el relacionado con los alcances de la pretensión de la actora y en su caso, la admisibilidad de ésta por vía de la acción de amparo. En particular, Autopistas Urbanas S.A. parece haber interpretado que se trata de un amparo individual, tendiente a obtener el cese de la contaminación sonora que aduce el actor José Barragán y que afecta la vivienda de éste. Por su parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuestiona la idoneidad de la vía, por entender que las cuestiones planteadas exigen una mayor amplitud de debate y prueba. Corresponde entonces analizar, en ese orden, ambas objeciones.

En lo que respecta a los alcances de la pretensión, de la lectura del escrito inicial se advierte con claridad que en el caso de autos se trata de un amparo colectivo. En el objeto de la demanda se expresa que se pretende que el tribunal ordene a la codemandada AUSA que “disponga las medidas necesarias para que el nivel de sonoridad que producen los vehículos que transitan la autopista no trascienda a los vecinos de la zona” y que el Gobierno de la Ciudad controle que “el nivel de ruido proveniente de la AU 1 no exceda el límite tolerable e inocuo para la salud de las personas que habitan las proximidades de la misma, y que surgen de la normativa local aplicable y los parámetros internacionalmente establecidos” (fs. 1 vta.).

El artículo 14 de la Constitución de la Ciudad, que regula la acción de amparo en el ámbito local, establece en su párrafo segundo la legitimación de *cualquier habitante*, así como de las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, para promover esta acción, en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, entre otros supuestos. De este modo, aparece consagrada en el ámbito local, con matices propios, la acción de amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

Interesa recordar que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad sostuvo que el constituyente local estableció una acción popular en el segundo párrafo del artículo 14 de la ley fundamental (in re “Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 18/99 SAO – 16/9/99, *obiter dictum* contenido en el considerando 17 del voto mayoritario).

Por lo tanto, es claro que el Sr. Barragán se encuentra debidamente legitimado para interponer la presente acción de naturaleza colectiva. Es importante observar que la norma no exige revestir la condición de *afectado* –como lo establece en cambio el artículo 43 de la Constitución Nacional–, sino que basta con ser *habitante*. Ello, sin perjuicio de advertir que el actor estaría también legitimado si se utilizara el criterio más restrictivo de exigir la afectación de un derecho o interés propio, en la medida en que se encuentra acreditado que habita un inmueble ubicado a escasa distancia de la Autopista 25 de Mayo.

Lo expuesto resulta suficiente para relativizar las objeciones al procedimiento indicado por el juez previniente a fojas 276, que en su momento efectuó el Gobierno de la Ciudad (v. fs. 300/308). Dicha providencia quedó firme al declarar la Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero que el recurso contra esa decisión había sido mal concedido.

II.- Sentado ello, cabe analizar las objeciones del Gobierno en torno a la idoneidad de la vía elegida para debatir la cuestión a la que se refieren estos autos. En este caso, la directiva a tomar en cuenta es la que surge del artículo 14 CCBA en cuanto establece la procedencia de esta acción “siempre que no existiera otro medio judicial más idóneo”. El codemandado sostiene que es necesaria una mayor amplitud de debate o prueba para tramitar la pretensión esgrimida en autos.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Cabe señalar que uno de los principios que rigen en materia ambiental es el llamado “principio democrático”, que reconoce el papel que tienen los ciudadanos en la defensa y protección del medio ambiente. Este principio se articula con la existencia de diversos instrumentos, de carácter legislativo, administrativo y judicial tendientes a alcanzar esos objetivos (v. Bessa Antunes, Paulo de, *Direito Ambiental*, Río de Janeiro, Brasil, 2002, pp. 31/33). Entre estos últimos, se destaca la existencia de una acción popular, que habilita a cualquier habitante a iniciar una acción judicial a los fines de la tutela del medio ambiente, tal como la establece en el orden local el artículo 14 segundo párrafo de la Constitución de la Ciudad respecto de la vía del amparo.

En este orden de ideas, el Principio 10 del Informe final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992 establece que “[e]l mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda”. Al tiempo que se refiere a la obligación de los Estados de facilitar el acceso a la información ambiental, establece que “[d]ebe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos [sic] el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, por su parte, estableció el derecho de todos los habitantes de gozar de 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 (art. 41 CN). Al mismo tiempo, la norma constitucional consagró el *deber* de todo habitante de preservar el medio ambiente. Esto último presupone la disponibilidad de mecanismos eficaces para la protección ambiental, entre los cuales se cuentan, aunque de manera no exclusiva, las acciones judiciales (como el amparo colectivo previsto en el artículo 43 segundo párrafo CN).

La misma línea fue seguida por el constituyente local, al establecer en el artículo 26, el carácter de “patrimonio común” que tiene el ambiente y el derecho de gozar de un ambiente sano y el deber de preservarlo y protegerlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Este mandato constitucional se entronca con la consagración del instituto del amparo como acción popular, tendiente a proteger, precisamente, el ambiente.

En esta línea de consideraciones, cabe recordar que el artículo 41 tercer párrafo de la Constitución Nacional asigna competencia al Estado nacional para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, correspondiendo a las jurisdicciones locales dictar las normas complementarias necesarias. En cumplimiento de dicho mandato, el Congreso sancionó la Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional. Esta normativa, cuyas disposiciones tienen un valor hermenéutico indiscutible en esta materia, consagra el objetivo de “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” (art. 2° inc. k) de la ley citada).

Es decir, tanto las normas nacionales como la Constitución local presuponen la existencia de mecanismos para la protección ambiental, tales como las acciones judiciales. Sin duda, el legislador puede crear vías procesales distintas del amparo, y que pueden contemplar características específicas de la cuestión ambiental. Pero, al presente, no existen normas procesales dictadas al efecto. Por consiguiente, la acción de amparo prevista en el artículo 14 la Constitución local, con los amplios contornos que se han señalado, se presenta como una vía idónea para debatir la existencia o no de una afectación del derecho colectivo a un medio ambiente sano.

La alegación del Gobierno de la Ciudad en torno a la necesidad de una mayor amplitud de debate o prueba, contrasta, sin embargo, con la pobreza de los



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

argumentos vertidos en su contestación de demanda y aun más con la escasa prueba que dicha parte propuso. En tales condiciones, sus objeciones a la viabilidad del amparo no resultan atendibles, ya que se limitan a una afirmación dogmática. En efecto, estando prevista la acción de amparo para la defensa del ambiente en el artículo 14 segundo párrafo de la Constitución de la Ciudad, era una carga de la demandada demostrar que existían otras vías, y que éstas, de existir, eran más idóneas, ya que permitirían una protección más eficaz del derecho colectivo en juego. La ausencia de toda argumentación en este sentido priva de seriedad a este planteo que, como tal, debe ser desestimado.

En este orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que “si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión por la existencia de otros recursos no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (confr. Fallos 320:1339 y 2711; 321:2823)” (C.1205.XXXVII. Recurso de Hecho – “Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T’Oic/Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”, del 11/07/2002).

III.- Una cuestión que conviene precisar, antes de examinar si asiste razón al amparista, es la referida al objeto de la acción promovida. Esta aclaración resulta relevante, ya que permitirá despejar algunos equívocos en los que incurren los codemandados en torno a los alcances de esta acción.

III.1.- En efecto, tanto el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como Autopistas Urbanas S.A. parecen haber entendido que se trataba de una acción de amparo individual. Ello, sin embargo, no surge de la lectura del escrito de demanda. En el considerando I se hizo referencia al objeto de la pretensión y se puso de relieve que de aquella presentación surge claramente que se trata de una acción de amparo en defensa del derecho colectivo a un ambiente sano, lo que tiene indudable base constitucional tanto a nivel nacional (arts. 41 y 43 segundo párrafo) como local (arts. 26 y 14). El hecho de que dicha acción haya sido promovida por un individuo en nada modifica su carácter de vía procesal tendiente a la defensa de un derecho colectivo, pues la Constitución local confiere claramente legitimación a *todo habitante* para intervenir procesalmente en tales casos (v. art. 14 segundo párrafo CCBA). Ello, sin perjuicio de destacar que aun si sostuviera una concepción más restringida de la legitimación (por ejemplo, exigiendo al demandante que revista la condición de “afectado”, como lo establece el art. 43 segundo párrafo CN), el Sr. Barragán satisfaría dicho recaudo: se encuentra acreditada en autos su calidad de residente en las proximidades de la autopista a la que adjudica efectos contaminantes del ambiente.

Este criterio, en torno a la amplitud de la legitimación ambiental, que ya surge de las normas locales, se anticipa al que adoptó el Congreso de la Nación en la posteriormente sancionada Ley N° 25.675. En efecto, esta normativa -cuyas disposiciones, aun de carácter procesal, establecen presupuestos mínimos, que deben respetar las jurisdicciones locales (arts. 3° y 7°)- prevé que “[e]l acceso a la jurisdicción ambiental no admitirá restricciones de ningún tipo o especie” (art. 32 de la ley citada).

Lo expuesto relativiza las objeciones que pudieran suscitarse como consecuencia de lo dispuesto por el juez previniente a fojas 276 y que culminaron con el reconocimiento de legitimación en estos actuados a la Fundación Metropolitana y a la Fundación Ciudad (v. fs. 556), decisión que fue consecuencia de aquel proveído, que quedó firme. Pero, vale la pena insistir en ello, así no se hubieran presentado tales personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, la acción de amparo colectivo era admisible en tanto fue promovida por el Sr. Barragán, cuya condición de habitante de la Ciudad resulta suficiente a los fines de la legitimación en una acción de amparo colectivo.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

III.2.- Ya en un plano sustancial, cabe observar que la garantía del amparo tiende a proteger un derecho colectivo cuya base constitucional se encuentra en el artículo 41 CN y en el artículo 26 CCBA. Se sigue así una tendencia que se encuentra en las constituciones modernas, adscriptas al modelo del Estado democrático de derecho. Cabe observar que la importancia del medio ambiente ha sido destacada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha sostenido que en determinados casos de gravedad los daños ambientales pueden llegar a vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar, reconocido por el artículo 8 del Convenio de Roma (Sessano Goenaga, Camilo, La protección penal del medio ambiente. Peculiaridades de su tratamiento jurídico, en Vicente Giménez, Teresa (coord.), Justicia ecológica y protección del medio ambiente, Madrid, Trotta, 2002, pág. 217). En efecto, en el caso “López Ostra c. Reino de España”, dicho tribunal sostuvo que la contaminación ambiental grave puede afectar el bienestar de los individuos e impedirles el disfrute de sus hogares, de modo tal que puede afectar su vida privada y familiar, aun cuando ello no importe serios riesgos a la salud (caso 41/1993/436/515, del 23/11/94).

En el ámbito local, la consagración del derecho a gozar de un ambiente sano (art. 26 CCBA) constituye una de las “políticas especiales” a que se refiere el Título Segundo de la Constitución y, como tal, constituye una directiva que ha de presidir el accionar de los poderes públicos. Éstos deben asegurar la vigencia de los derechos a través de medidas de carácter legislativo y administrativo, sin perjuicio de su exigibilidad en sede judicial. El derecho a un ambiente sano puede ser emparentado con la cláusula del artículo 18 CCBA –incluida en el mismo título– que, al imponer a la Ciudad el deber de promover el desarrollo humano y económico equilibrado, permite postular como principio que aquella debe velar por la calidad de vida de sus habitantes. En cierto modo, ambos conceptos (ambiente y calidad de vida) se encuentran relacionados, al punto que el constituyente atribuyó a la Legislatura competencia para legislar en materia de “ambiente y calidad de vida”, vinculando ambas nociones (art. 80 inc. 2 ap. b) de la CCBA). También vincula ambos conceptos el artículo 2º inciso b) de la Ley Nº 25.675, al establecer entre los objetivos de la política ambiental, el de “[p]romover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria”.

Esta observación resulta relevante, pues uno de los planteos del Gobierno de la Ciudad al contestar demanda radica en sostener que los niveles sonoros detectados en la vivienda del actor no acarrearán daños a la salud, aunque reconoce que “sólo provoca[n] dificultades para mantener una conversación” (v. fs. 265). Aun cuando no existieran daños a la salud, nada impide considerar que la lesión del derecho a un ambiente sano signifique un deterioro de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad que justifica la adopción de medidas judiciales, ante la omisión por parte de los poderes públicos de actuar en protección de tales bienes jurídicos.

Lo expuesto permite descartar la interpretación postulada por AUSA, en el sentido de que la presente acción está orientada a determinar los daños que habrían sufrido las personas que residen en las proximidades de la autopista. En rigor, el objeto de la pretensión es establecer si existe una acción u omisión de las autoridades administrativas (en el sentido del art. 2º del CCAyT) codemandadas, que importa una lesión actual al derecho a un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo humano, en cuyo caso procederá ordenar las medidas necesarias para su cese. Resulta ajeno a este juicio establecer los presuntos daños patrimoniales que pudieran haber sufrido los vecinos como consecuencia de la lesión a aquel derecho, o los daños a la salud que éstos pudieran alegar. Cabe insistir en que la determinación de perjuicios económicos, suponiendo que éstos existieran y se pudieran determinar fehacientemente, constituyen una materia enteramente ajena a la presente acción de amparo.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

IV.- Señalado lo anterior, corresponde ingresar a los aspectos de fondo de la acción deducida. Para ello, conviene analizar los argumentos de AUSA y del Gobierno de la Ciudad, que subrayan distintos aspectos de la situación jurídica planteada en autos, más allá de coincidir en que la demanda es improcedente.

En lo que respecta a AUSA, enmarca su análisis en el artículo 2618 del Código Civil. Dicha norma de fondo establece que “[l]as molestias que ocasionen el humo, calor, olores, luminosidad, ruidos, vibraciones o daños similares por el ejercicio de actividades en inmuebles vecinos, no deben exceder la normal tolerancia teniendo en cuenta las condiciones del lugar y aunque mediare autorización administrativa para aquéllas. (...)”. A criterio de la empresa concesionaria, los ruidos a los que se refiere la demanda no exceden de la “normal tolerancia” exigible a todos los habitantes de la Ciudad por el hecho de vivir en comunidad.

Esta disposición, incluida en el título del Código Civil referente a las restricciones y límites al dominio, parece contemplar principalmente las relaciones de vecindad, esto es, relaciones entre particulares. En tal sentido, se ha señalado que estas regulaciones del Código Civil, cuando se trata de polución e inmisiones, están totalmente excedidas por la envergadura que ha tomado el derecho ambiental (v. Highton, Elena y Wierzba, Sandra, comentario al art. 2618 del Código Civil, en Bueres, Alberto J. (dirección)-Highton, Elena I. (coordinación), Código Civil y normas complementarias. Análisis doctrinario y jurisprudencial, Tomo 5, Buenos Aires, Hammurabi, 1997, pág. 484).

Pero aun admitiendo el encuadre propuesto por la codemandada AUSA, lo cierto es que su aplicación al sub *discussio* no lleva sin más a la conclusión que ésta postula. En efecto, con arreglo a dicha normativa, se trataría de determinar si los ruidos provenientes de la Autopista 25 de Mayo exceden de la “normal tolerancia”, algo que dicha codemandada parece descartar, sin brindar claras razones para ello.

El Gobierno de la Ciudad también considera que las “molestias” derivadas del tránsito por la autopista constituyen una consecuencia de la “vida en comunidad”, argumento que confluye con el utilizado por AUSA. En esa línea de razonamiento, el Gobierno de la Ciudad afirma que los ruidos provenientes de la autopista, y que afectan a los vecinos de la zona, no constituyen un problema distinto del que se verifica en otros sectores de la Ciudad, donde también existe polución sonora. En ese orden de ideas, en su oportunidad ofreció puntos de pericia relacionados con mediciones de ruidos en otros lugares de la Ciudad (v. fs. 601, punto 3), al parecer con el intento de desvirtuar la razonabilidad del reclamo del actor. Si bien el tribunal desestimó por inconducente dicho punto de pericia, cabe señalar ahora que el planteo es inaceptable: el hecho de que en otros lugares existan ruidos de un nivel sonoro semejante al que proviene de la autopista, a lo sumo revela que en otros lugares también se vulnera el derecho a un ambiente sano. Lo que resulta relevante en este caso es determinar si, como consecuencia del tránsito en la Autopista 25 de Mayo, se vulnera el derecho a un ambiente sano de los vecinos que residen o trabajan en las proximidades de dicha vía, único objeto de esta acción de amparo.

Para ello, estimo que el artículo 2618 del Código Civil proporciona un punto de partida para el análisis, que debe complementarse con normas de derecho ambiental que pueden incidir en la materia. Cabe observar que el *standard* fijado por esa norma es el de la “normal tolerancia”, concepto indeterminado que remite a datos de la experiencia y de la técnica.

Por lo demás, resultan innecesarias las consideraciones efectuadas por AUSA en su responde en torno a la improcedencia de atribuirle responsabilidad pecuniaria por los daños alegados en la demanda. Conforme se ha aclarado en el considerando III, no se trata en el sub *lite* de una acción por daños y perjuicios, sino de una acción de amparo colectivo, que se limita a establecer la



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

existencia de una lesión a un derecho protegido por el ordenamiento jurídico y, en su caso, a disponer las medidas para su cese.

En cuanto a la alegación de AUSA en el sentido de que los daños que afectan al actor se producen desde la construcción misma de la autopista, cabe señalar que el derecho a un ambiente sano *no es renunciable*. Se trata de una cuestión que compromete intensamente al interés público. A tal punto ello es así que el Estado nacional, en cumplimiento del imperativo del artículo 41 de la Constitución Nacional, estableció presupuestos mínimos, que son obligatorios para las jurisdicciones locales (art. 3° de la Ley N° 25.675). Adviértase que el objetivo establecido por la citada norma constitucional es la recomposición del ambiente afectado, con preferencia al pago de indemnizaciones. Del mismo modo, el segundo párrafo del artículo 26 de la Constitución local establece como prioridad el cese de toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente. La posteriormente sancionada ley nacional N° 25.675 establece idéntico principio (art. 28). La irrenunciabilidad del derecho a un ambiente sano también se infiere del principio de equidad intergeneracional, conforme al cual “[l]os responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras” (art. 4° de la Ley N° 25.675).

Diferente puede ser la situación respecto de los perjuicios individualizados que pudieran determinarse y cuantificarse -cuestión, insisto, ajena al objeto de esta acción-, pues si están en juego derechos patrimoniales, éstos pueden ser renunciados, en forma explícita o implícita, al no ejercitar las acciones dentro de los plazos legales de prescripción. Pero, tratándose de un daño al ambiente, es decir, de la lesión de un derecho colectivo, que carece de un titular determinado, no puede presumirse su renuncia por el hecho de que durante un plazo, por prolongado que fuera, no se hubiera ejercitado acción alguna, ya que su preservación interesa a las generaciones presentes y futuras (art. 2° inc. b) de la Ley N° 25.675).

V.- Señalado lo que antecede, corresponde ahora analizar si puede considerarse en el sub lite acreditada la existencia de daño ambiental.

Para examinar este aspecto central de la acción intentada, cabe acudir a un análisis de ponderación de los bienes en juego, tratando de establecer un equilibrio entre los intereses concurrentes del individuo y de la sociedad, sabiendo que el Estado goza de un cierto margen de apreciación (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, in re “López Ostra”, cit., párrafo 51). Ello debe ser particularmente tenido en cuenta al momento de establecer la solución del caso.

Cabe anticipar que la documentación reunida en autos, proveniente de ambas codemandadas, así como la pericia realizada, dan suficiente sustento fáctico a la tesis de la actora en el sentido de que el tránsito que circula por la Autopista 25 de Mayo ocasiona, en los niveles actuales, contaminación sonora, afectando en consecuencia el ambiente e importando un deterioro en la calidad de vida de los vecinos de las zonas aledañas. En otros términos, puede considerarse que los niveles de ruido detectados exceden de la “normal tolerancia” a que alude el artículo 2618 del Código Civil.

V.1.- En primer lugar, corresponde advertir que, a fin dar un contenido al concepto indeterminado de “normal tolerancia”, no existe un marco normativo específico que rija en el ámbito local, al que sea posible remitirse. Tampoco existen normas nacionales o internacionales aplicables en el derecho interno que se hayan ocupado específicamente de esta problemática.

Si bien existe la Ordenanza N° 39.025, que aprobó el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental, dicha normativa se refiere al nivel sonoro proveniente de fuentes móviles, medidas desde la propia fuente de emisión, aisladamente considerada, pero no toma en cuenta el impacto que dicho ruido puede tener en las viviendas situadas en las proximidades de una autopista



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

u otra vía de circulación. Ello revela una carencia normativa, que debería ser objeto de regulación por parte del legislador local, aunque esa cuestión no es materia de la presente litis.

En su responde, el codemandado Gobierno de la Ciudad coincide en cuanto a la inexistencia de normas locales que se ocupen de esta problemática y sugiere la aplicación de las pautas provenientes de la Ley N° 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo y el Decreto N° 351/79, reglamentario de aquélla. Con arreglo a dicha normativa el nivel sonoro máximo permitido es de 90 decibeles (dB(A)) para una jornada laboral de ocho horas y seis días semanales.

Cualquiera fuera la precisión de esta referencia normativa que hace el Gobierno en su presentación, lo cierto es que la inadecuación de dicha pauta es evidente. En efecto, no se trata de establecer el nivel tolerable de ruidos en un lugar de trabajo, sino en viviendas que se encuentran en zonas próximas a la autopista. Baste considerar que la normativa precitada no sólo establece el nivel de ruidos permisible, sino también el tiempo máximo de exposición a tales ruidos y, en su caso, los dispositivos que deben utilizarse para la protección del trabajador. No parece racional pretender que las personas deban estar con protectores auditivos cuando se encuentran en su hogar, o que sólo deben permanecer en él un determinado número de horas para evitar lesiones a su salud.

Descartada la aplicación de la Ley N° 19.587, se plantea la inexistencia de un marco normativo que rija en el ámbito local y establezca los niveles de ruidos permisibles, provenientes de autopistas. En tal sentido, la pericia ha aportado como elemento de juicio las normas adoptadas en otros países, que se han ocupado específicamente de esta problemática.

Así, en los Estados Unidos de América las fuentes legislativas provienen de la Noise Control Act de 1972 (que establece que la Agencia Federal de Protección Ambiental (Federal Environmental Protection Agency) debe establecer regulaciones para controlar las fuentes del ruido principales, incluyendo vehículos de transporte y equipos de construcción; asimismo, dicha dependencia federal debe fijar parámetros de emisión de ruidos para los vehículos utilizados en el comercio interestatal). Otra norma de interés es la National Environmental Policy Act de 1969, que se refiere a la evaluación y disminución de efectos ambientales adversos, incluyendo en el ruido proveniente del tránsito en las autopistas. De particular interés es la Federal Aid Highway Act de 1970, que instruye a la Administración Federal de Autopistas (Federal Highway Administration – FHWA) a fin de que establezca parámetros para disminuir el ruido proveniente de las autopistas.

En cumplimiento de dicha manda legal, la FHWA estableció la regulación pertinente, contenida en el Código de Regulaciones Federales (23 CFR 772). Con arreglo a dicha normativa, se establecen los criterios para la reducción de ruidos, medidos por el nivel sonoro equivalente, tomando en cuenta el tipo de actividad (v. fs. 725). En el caso de residencias, moteles, hoteles, escuelas, iglesias, bibliotecas, hospitales, auditorios, se prevé que un impacto que supere los 52 dB (A) en el interior de estos lugares debe llevar a adoptar medidas para la reducción de ruidos. Tratándose de sitios en los que la serenidad y el silencio son de significativa importancia si éstas han de seguir cumpliendo la finalidad para la que fueron creados, se prevé un nivel sonoro equivalente, en el exterior, de 57 dB. En el caso de áreas recreativas, deportivas, parques, residencias, moteles, hoteles, iglesias, bibliotecas y hospitales, se prevén 67 dB de nivel sonoro equivalente, medido en el exterior. Por último, los ámbitos no incluidos en ninguna de las dos categorías anteriores pueden tener un nivel sonoro continuo equivalente de 72 dB, medidos en el exterior. Es decir, los valores máximos oscilan entre 72 dB (en el exterior) y de 52 dB (en el interior). Superados estos valores, es necesario adoptar medidas para mitigar los ruidos. Más adelante, volveré sobre estos criterios.

También resulta de interés la normativa que rige en la ciudad de San Pablo, en Brasil. La Ley N° 11.780, del 30 de mayo de 1995, establece en su artículo 1°, apartado II inciso 2° que será considerado normal el agravamiento permanente de la polución sonora por



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

aumento del número de agentes emisores de sonidos y ruidos hasta los límites de 71 dB(A) para el período diurno (de 6:00 a 22:00 hs.) y de 59 db(A) para el período nocturno (de 22:00 a 6:00 hs.) (v. fs. 910/911). Es decir, superados esos valores se considera que existe contaminación sonora.

V.2.- Señalados estos antecedentes, cabe aclarar que sería inapropiado determinar judicialmente, en forma rígida, cuál sería el nivel de ruido que puede considerarse aceptable. Esta determinación debe ser hecha por la Legislatura, que tiene competencias específicas en esta materia. Desde luego, la ausencia de una normativa ambiental adecuada (pues ya se ha señalado que las normas sobre higiene y seguridad del trabajo no lo son), no puede llevar a considerar que los afectados carecen de medios para la defensa de sus derechos constitucionales vulnerados, pues ello sería contrario al artículo 10 de la CCBA, que consagra la operatividad de los derechos contenidos en esa ley fundamental. Desde luego, el dictado de normas de rango legal no es imprescindible, si el Poder Ejecutivo, en ejercicio del poder de policía que le atribuye el artículo 104 inciso 27 de la CCBA, decide adoptar medidas concretas en esta materia, tendientes a disminuir los ruidos. Pero lo que debe dejarse aclarado es que la fijación, en el contexto de esta causa, de un límite al nivel de ruidos, establecido en el nivel sonoro equivalente, constituiría una “pieza de legislación judicial”. Es, en principio, la Legislatura la que debe ocuparse de esta cuestión, ejerciendo las competencias que le atribuye el artículo 80 inciso 2) apartado b) y 81 inciso 3 de la CCBA, consultando a los sectores interesados. Cabe recordar que constituye un principio de derecho público que la competencia es de ejercicio obligatorio. No obstante ello, cabe puntualizar que la acción promovida no se dirigía contra el órgano legislativo, de modo que nada cabe disponer a su respecto, ya que ello violaría el principio de congruencia.

Más allá de la omisión referida, imputable a la Legislatura, el Gobierno de la Ciudad no carece de herramientas para ocuparse de la cuestión, estableciendo controles y límites al nivel de ruidos que se producen en la autopista 25 de Mayo, en ejercicio de sus competencias constitucionales. Del mismo modo, AUSA está obligada a desarrollar su actividad -aún cuando sea de interés público- de modo tal que no afecte derechos constitucionales de los vecinos, ya que ello es una consecuencia de la obligación genérica de no dañar a otro, que pesa sobre todos los integrantes de la sociedad.

VI.- Sentado ello, resultan de interés las mediciones obrantes en autos, en especial, las realizadas a requerimiento de las propias codemandadas, a fin de establecer si el nivel de ruidos detectado constituye una afectación del derecho a un ambiente sano y a la calidad de vida de los vecinos de la Ciudad y, en especial, de quienes residen o trabajan en las proximidades de dicha vía rápida.

VI.1.- Cabe señalar que la codemandada AUSA encomendó estudios a la Consultoría Grimaux y Asociados S.A.T., que efectuó mediciones en diferentes puntos a lo largo de la traza de la autopista. Asimismo, obra en autos un estudio de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, realizado por el Departamento de Electrónica de dicha casa de estudios en el marco de un convenio con AUSA (v. fs. 678/688). El estudio consiste en mediciones realizadas en diversos puntos de la traza de la autopista. Por otra parte, dependencias del codemandado Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, realizaron mediciones en la vivienda del amparista. Cabe destacar que, por disposición del tribunal, se evitó requerir a los peritos la realización de nuevas mediciones, a fin de evitar discusiones en torno a los métodos de medición. En cambio, se procuró definir la situación planteada en autos tomando como base tales mediciones, en la inteligencia de que, por provenir de dependencias del Gobierno de la Ciudad o de entidades contratadas por AUSA, sus valores no podrían ser cuestionados por los codemandados.

En el interior de la vivienda del actor, las mediciones efectuadas por funcionarios del Área de Planificación y Control de la Gestión Ambiental del Gobierno de la



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ciudad arroja valores de nivel sonoro equivalente que oscilan entre 75 dB(A) (en la ventana del living) y 75,4 dB(A) (en la ventana de la cocina) (v. Informe N° 991-APYCGA-2001, obrante a fs. 243/245). El mismo informe señala que en el living se alcanzan máximos de 84,1 dB(A) y un mínimo de 72 dB(A); en la cocina se llegó a registrar un máximo de 86 dB(A) y un mínimo de 62,9 dB(A). Asimismo, se señala allí que en el informe final del mapa sonoro (Programa de Aire Limpio, 1998, SSMA – GCBA) se sostuvo que “un nivel sonoro equivalente de 65 dB(A) provoca dificultades para sostener una conversación, ... a partir de 85 dB(A) producen lesiones, predominando en las áreas muestreadas de la ciudad, niveles de entre 75 y 85 dB(A)” (v. fs. 244). Es evidente que el Gobierno de la Ciudad conoce la existencia de esta problemática y aun así no ha adoptado suficientes medidas de control, o bien las adoptadas han sido inadecuadas.

Por otra parte, la codemandada AUSA acompañó, como se señaló anteriormente, el informe final elaborado por la Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados S.A.T. en julio de 2000 (fs. 91/118). Allí se transcriben mediciones efectuadas en distintos puntos a lo largo de la traza de la autopista 25 de Mayo, indicándose valores de nivel sonoro equivalente que oscilan entre 69,7 dB(A) y 80,4 dB(A). Es decir, AUSA tampoco desconoce que la traza de la autopista se encuentra afectada por la polución sonora. De hecho, acompañó un proyecto de pliego de licitación pública para la provisión e instalación de pantallas acústicas (fs. 119/189).

Por último, el informe de mediciones de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, indica valores tomados en distintas escuelas ubicadas a lo largo de la traza de la Autopista 25 de Mayo, que oscilan entre 63,3 dB(A) y 79,7 dB(A) de nivel sonoro equivalente (fs. 678/688).

En el “Estudio sobre el ruido y alternativas para su mitigación en la Ciudad de Buenos Aires” – Plan Urbano Ambiental, elaborado en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires se ha acompañado, como parte de dicho estudio, una Monografía sobre Ruido y Salud, elaborada por la doctora Mabel Liliana Pogorelsky de Chagas (1113/1132). Allí se señalan, entre otros aspectos, los efectos médicos del ruido urbano sobre la audición. Al respecto, se indica que, ante la exposición a ruidos intensos se produce la elevación del umbral auditivo, hecho que puede ser reversible o no según las características del ruido. En ese orden de consideraciones, se refiere en el estudio que, si la intensidad del ruido oscila entre 60 y 70 dB(A) se necesitaría un tiempo de exposición de algunas horas o tal vez días, para que se eleve el umbral de audición; si la intensidad oscila entre 75 y 85 dB(A), el tiempo sería de tan solo minutos, mientras que si la intensidad supera los 90 dB(A) bastarían segundos para producir dicha elevación. Cabe aquí aclarar que el umbral auditivo es “la presión sonora mínima que produce la sensación de audición” (Behar, Alberto, El sonido y su control, Buenos Aires, Arbó, pág. 34). De este modo, cuanto mayor sea el tiempo de exposición, los efectos sobre la audición pueden llegar a ser permanentes. Asimismo, la monografía citada refiere, sobre la base de estudios de la Cátedra de Medicina Preventiva y Social de la U.B.A., entre los efectos del ruido, modificaciones del sistema circulatorio, alteraciones del sueño, aumento en la tensión muscular, constricción vascular periférica, taqui o bradicardia, alteraciones en la resistencia eléctrica de la piel y en el ritmo respiratorio, alteraciones en el equilibrio, náuseas, cefaleas, irritabilidad, inestabilidad emocional, ansiedad, disminución de la potencia sexual, cambios en la conducta y el carácter (fs. 1124).

Puede sostenerse entonces que, aun cuando no pudieran establecerse daños a la salud inmediatos, lo cierto es que, si el propio Gobierno de la Ciudad admite en su contestación de demanda que los niveles medidos “sólo” importan dificultades para mantener una conversación, ello significa una afectación del derecho a un medio ambiente sano y a la calidad de vida de los habitantes de ese sector de la Ciudad. Cabe observar que, por la ubicación de la autopista, que atraviesa zonas



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

densamente pobladas de la Ciudad, los vecinos que allí residen se ven expuestos por lapsos más o menos prolongados a ruidos cuyo nivel sonoro puede afectar su salud, pero que en forma actual importa una seria restricción a su calidad de vida.

En este orden de ideas, se advierte que los valores medidos en la vivienda del actor y en distintos puntos de la traza de la autopista resultan superiores a los permitidos en otras legislaciones, que pueden utilizarse como pauta, a falta de parámetros en la legislación local.

VI.2.-

Ahora bien, vale la pena insistir en que no corresponde a este tribunal dilucidar cuál es el valor mínimo de ruido permisible de una forma rígida, ya que esa es una determinación que deberá hacer el legislador con la participación de los sectores involucrados.

En este orden de ideas, los lineamientos (guidelines) de la Federal Highway Administration de los Estados Unidos establecen que los criterios para la reducción de ruidos de autopistas (recordados más arriba en este considerando) no son “números mágicos”. Al respecto, dicho organismo señala que también pueden ocurrir impactos sonoros debidos al tránsito por debajo de los niveles antes indicados, de modo que los valores indicados no deben interpretarse como niveles deseables de ruidos (v. fs. 725). Es decir que aquellos valores, si son excedidos, obligan a la autoridad competente a adoptar medidas que logren sustanciales reducciones del ruido. En otras palabras, no cabe interpretar que lo que aquí se decide importa una suerte de “autorización para hacer ruido” hasta determinado nivel sonoro.

Por tal razón, tal como antes se expresó, resulta inadecuado fijar en forma rígida una pauta para establecer cuál es el nivel de ruido permisible a nivel local, al menos en sede judicial.

La función de este tribunal se limita a establecer la solución de este caso concreto traído a su conocimiento, sin establecer criterios generales acerca de niveles de ruido permisibles, cuya determinación es competencia de la Legislatura. Por lo tanto, a la luz de las consideraciones expuestas en el considerando VI.1., puede sostenerse que las omisiones de AUSA y del Gobierno de la Ciudad importan afectar con arbitrariedad e ilegalidad manifiestas el derecho a un ambiente sano y apto para el desarrollo humano, y por consiguiente, la calidad de vida de los residentes de la zona aledaña a la Autopista 25 de Mayo.

En síntesis, la situación verificada en autos revela que es plenamente procedente la acción de amparo iniciada por el actor, al haberse violado derechos e intereses colectivos que afectan a un sector importante de vecinos de la Ciudad. Para decirlo en los términos del artículo 2618 del Código Civil, cabe concluir que los valores que arrojan las mediciones efectuadas por organismos de la Ciudad en el domicilio del amparista y en diversos puntos de la traza de la autopista exceden de la “normal tolerancia” a la que obligan las relaciones de vecindad.

VII.- Atento a la conclusión que antecede, corresponde ahora dilucidar las medidas que deben adoptar las autoridades administrativas demandadas.

VII.1.- Al respecto, cabe observar que, por vía de principio, la elección de medios debe quedar en manos de tales autoridades, máxime teniendo en cuenta que la pericia indica diversas medidas que podrían adoptarse para mitigar los ruidos.

No puede dejar de advertirse también que la autopista se encuentra en uso desde hace varios años y que ello obliga, siguiendo la línea del precedente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos antes recordado (caso “López Ostra”) a ponderar dos clases de intereses colectivos: los de los usuarios de dicha vía de circulación y los de los vecinos que viven en las zonas aledañas



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

a ella. Sin duda la especial atención que han merecido las cuestiones ambientales tanto por el constituyente nacional como por el local obligan a considerar que el ambiente cuenta con una protección reforzada, frente a otros posibles intereses en conflicto. Sin embargo, no está claro que sea necesario optar entre ambos, en la medida en que existan posibilidades de armonizar estos derechos.

Asimismo, corresponde tener en cuenta que la elección de medios debe ser en principio materia sujeta a la apreciación del legislador o, en su caso, la Administración, en la medida en que éstos medios sean razonables. Sin embargo, lo que en ningún caso puede existir es una omisión de actuar, si de ello se derivan daños a los derechos constitucionales. En el caso de autos, más allá de las alegaciones de AUSA en su contestación de demanda, donde alude a acciones que habría realizado para promover la calidad de vida de los vecinos, se detecta que no se han realizado acciones significativas para mitigar la contaminación sonora de la que se agravia el amparista. Esta omisión es plenamente controlable en sede judicial, pues supone la afectación o lesión de derechos tutelados por la Constitución y las leyes.

Ahora bien, verificada la afectación del derecho constitucional a un ambiente sano, y la omisión de adoptar medidas adecuadas por parte de las codemandadas, corresponde determinar la conducta a cumplir por estas últimas (art. 12 inc. b) de la Ley N° 16.986). La cuestión presenta sus complejidades, ya que existe una variedad de medidas a adoptar a fin de mitigar los daños ambientales a que se refiere el amparista. Por otra parte, la elección de medios para alcanzar un fin - que, en el caso, es la preservación del ambiente urbano, determinado por una norma constitucional (art. 26 de la CCBA)- es, en principio, resorte del legislador o de la Administración, sin perjuicio del control de razonabilidad que se efectúa en sede judicial. Es que, como ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la tarea de los tribunales radica en examinar si los medios elegidos son o no proporcionados a los fines que el legislador (en el sub discussio, el constituyente) se propuso (doctrina de Fallos 242:121). Cuando no se ha elegido ningún medio (pues no se ha adoptado ninguna medida con atinencia a la problemática debatida en autos), es evidente que se incurre en una omisión inconstitucional que debe cesar. Ahora bien, el cese de dicha omisión puede lograrse imponiendo a las codemandadas una determinada conducta a cumplir cuando se encuentra acreditado que dicha conducta es la alternativa más razonable. Cuando, como en el sub lite, existe una variedad de alternativas, estimo prudente -a falta de otra prueba que se hubiera producido en autos- dejar su elección a criterio de las autoridades administrativas codemandadas. Ello, sin perjuicio de que, en la etapa de ejecución se pueda controlar la razonabilidad de la elección que éstas hagan.

Este temperamento se justifica atento a las particularidades de esta materia y la posibilidad de llevar a cabo diferentes alternativas para asegurar la protección del ambiente. En tal sentido, la decisión que aquí se adopta tiene como fin hacer cesar la omisión, aunque dejando en manos de las codemandadas la adopción de los medios para alcanzar los fines queridos por el constituyente (en el caso, la prerervación o la recuperación de un ambiente sano y apto para el desarrollo humano), sin perjuicio del control judicial que se haga sobre los medios elegidos. Cabe recordar que en esta materia rige el principio de progresividad, conforme al cual los objetivos deben ser logrados en forma gradual, através de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos (art. 4° de la Ley N° 25.675).

VII.2.- Ahora bien, a partir de los elementos recabados en la causa, puede establecerse que existe cierto consenso, en torno a la posibilidad de instalación de pantallas acústicas en determinados lugares de la traza de la autopista, como un medio eficaz para mitigar los ruidos ambientales que provoca el tránsito.

En efecto, el Gobierno de la Ciudad en el informe del Área de Planificación y Control de la Gestión Ambiental de la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental de fojas 243/245 señala que ha sostenido con anterioridad la conveniencia de instalar pantallas



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

acústicas, entre otras medidas para la mitigación de ruidos. La propia AUSA consideró en su momento la instalación de pantallas acústicas, tal como lo aconsejaba el informe de la consultora contratada por ella. En tal sentido, adjuntó a su responde el pliego de condiciones de la licitación para la instalación de barreras acústicas. Sin embargo, la omisión queda en evidencia al advertir que dicho proyecto nunca se llevó a cabo. Al requerir informes acerca de dicha licitación pública, la empresa concesionaria contestó que estaba prevista para enero de 2002, pero que no se había realizado “debido a la situación económica que se produjo en diciembre de 2001” (fs. 1012).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad recomendó a AUSA que arbitrara los medios necesarios a efectos de incorporar pantallas acústicas por Resolución N° 3326/01 (fs. 542/543).

Por su parte, los peritos de autos, sobre la base de informes obrantes en autos, estimaron adecuada, entre otras medidas, la colocación de pantallas de absorción acústica (v. respuesta al punto m), fs. 995).

En este contexto, existen coincidencias no sólo entre las codemandadas, sino también de los expertos de autos en cuanto a la colocación de tales dispositivos, sin perjuicio de otras medidas que pueden adoptarse. Cabe aclarar que la colocación de tales pantallas corresponde a la empresa que explota la autopista 25 de Mayo, esto es, Autopistas Urbanas S.A., en la medida en que es por su explotación que se generan los daños ambientales a los que se refiere la demanda. En este orden de ideas, cabe recordar aquí que el principio de responsabilidad, conforme al cual “[e]l generador de efectos degradantes del ambiente actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición...” (art. 4° de la Ley N° 25.675). Dado que las normas en materia de gastos que utilice la mencionada empresa pueden exigir un procedimiento especial para decidir la contratación correspondiente, estimo que dicha empresa deberá manifestar en autos el lugar de instalación de las pantallas y el plazo dentro del cual realizará las obras, a fin de evaluar su razonabilidad. Ello, sin perjuicio de otras medidas mitigadoras que adicionalmente estime convenientes en función de las características de las zonas afectadas.

VII.3.- En lo que respecta al Gobierno de la Ciudad, su omisión es doble. Por un lado, por ser el accionista mayoritario de Autopistas Urbanas S.A., en tanto continuador de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, conforme queda acreditado con las piezas acompañadas a fojas 210/230, debe ejercer su control sobre las decisiones societarias de modo de asegurar que la explotación encomendada a dicha entidad resulte compatible con los derechos constitucionales de los vecinos afectados.

Por otra parte, en tanto ejerce el poder de policía (art. 104 inc. 11 de la CCBA) debe adoptar las medidas necesarias para la mitigación de la contaminación en materia ambiental. Ello incluye la adopción de medidas para el control de las emisiones sonoras de los vehículos que circulan por la Ciudad y, en lo que interesa al caso de autos, por la autopista 25 de Mayo. Ello no agota las medidas que el Gobierno puede adoptar en esta materia. En el Plan Urbano Ambiental, elaborado por la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad y el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires se establecieron algunos lineamientos propositivos tendientes a disminuir el ruido ambiental en la Ciudad (v. Lineamientos Propositivos, fs. 1133/1138, especialmente punto 12.2). Dicho estudio, sin perjuicio de la pericia obrante en autos, aporta una variedad de medios tendientes a evitar los daños ambientales que constituyen el objeto de esta demanda. Sin que lo expuesto importe dar fuerza de manda judicial a las diversas propuestas contenidas en tales informes, corresponde ordenar al Gobierno de la Ciudad que en un plazo perentorio establezca las acciones directas y



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

mitigadoras que realizará a los fines del control del ruido ambiental proveniente de la Autopista 25 de Mayo y el plazo dentro del cual las implementará.

De este modo, se procura preservar las competencias de las autoridades administrativas, en orden a la elección de medios para asegurar la vigencia de derechos constitucionales y el control de razonabilidad de los medios que se elijan, en la etapa de ejecución de sentencia, en su caso con el concurso de peritos.

Por las consideraciones precedentes

FALLO:

- 1) Haciendo lugar a la acción de amparo promovida por el Sr. José Pedro BARRAGÁN, a la que adhirieron las Fundaciones Metropolitana y Ciudad, condenando a AUTOPISTAS URBANAS S.A. y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a que adopten las medidas necesarias para lograr una sustancial reducción de la contaminación sonora proveniente de la Autopista 25 de Mayo. En consecuencia, se ordena:
 - a) A AUTOPISTAS URBANAS S.A. que en el término de treinta días indique en autos los plazos y el cronograma de ejecución de las tareas de instalación de pantallas acústicas en los sectores de la traza de la Autopista 25 de Mayo que presenten los mayores niveles de polución sonora. Asimismo, deberá indicar dentro del mismo plazo otras medidas de mitigación de ruidos ambientales con origen en el tránsito de dicha vía rápida que adoptará y el plazo dentro del cual las implementará.
 - b) Al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fin de que en ejercicio del poder de policía adopte las acciones tendientes a controlar la contaminación sonora originada en la autopista mencionada, y que afectan las viviendas de los vecinos de la zona. Con ese fin deberá informar en autos dentro del término de treinta días las medidas concretas que adoptará en cumplimiento de tales metas, eventualmente en forma conjunta con AUSA, y los plazos de implementación.
- 2) Imponiendo las costas a las codemandadas vencidas, en mérito al principio objetivo de la derrota (arts. 14 de la Ley N° 16.986 y 62 del CCAyT). Los honorarios de los profesionales intervinientes se regularán una vez que quede firme el presente decisorio.

Regístrese y notifíquese a las partes. Comuníquese a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires a fin de que tome conocimiento de lo señalado en el considerando V.2 y a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.