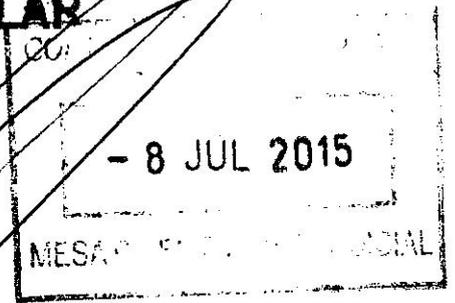


COPIA ORIGINAL



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

COPIA PARA SELLAR



358
001569/2004
(40-M)

PONE EN CONOCIMIENTO. SE DICTEN MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.

Excma. Corte:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, manteniendo el domicilio constituido, y con domicilio electrónico en el CUIT N° 20047544093, en los autos **"MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios** (daños derivados de la contaminación ambiental Río Matanza – Riachuelo)" (expediente N° M-1569-04), a V.E. respetuosamente digo:

I.- Que vengo a poner en conocimiento el *"Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir daños en la cuenca Matanza Riachuelo"*.

Al efecto, se adjunta copia del documento aprobado en la reunión del Cuerpo Colegiado de fecha 06/07/2015 (ACTA N° CLI).-

II.- De acuerdo a lo expuesto en el informe especial antes referido, a siete años de la sentencia definitiva respecto de la recomposición y prevención de daños al ambiente en la cuenca Matanza Riachuelo, se advierte que algunas medidas fueron cumplimentadas, mientras persisten déficits estructurales y emergieron nuevos problemas; lo que torna incierto el progreso de este caso judicial para lograr sus objetivos y resultados.

Es indudable que la cuenca se encuentra en una situación distinta a la que el Defensor del Pueblo, organizaciones sociales y

DR. DANIEL BUGALLO OLANO
ABOGADO
CSJIN T. 8 - P. 377

universidades diagnosticamos en nuestro informe especial del año 2003.¹ El fallo de V.E. fue un punto de inflexión en el tratamiento de la problemática, que ubicó a este territorio en un lugar destacado de la agenda pública.

A partir de entonces se pusieron en marcha organismos estatales y políticas públicas. No obstante, los objetivos que se persiguen distan de haber sido alcanzados y las actividades que llevan a cabo la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), los condenados Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las catorce Municipalidades comprendidas en la cuenca, se encuentran en una meseta y sin herramientas para continuar impulsando este histórico proceso.-

III.- Nótese que, a pesar de reiteradas peticiones que hemos formulado en el marco del proceso de ejecución de sentencia, se sigue careciendo de medidas estructurales para alcanzar la recomposición ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo, en todas sus dimensiones (ecológica, social y económica).

Por caso, véase lo acontecido en torno al *Plan Integral de Saneamiento Ambiental* y al *Reglamento de usos y objetivos de calidad de agua superficial*. Ambos instrumentos son centrales para que la política y gestión ambiental de la cuenca conduzca a la restitución de derechos ordenada en autos, y evidencian falencias que fueron sucesivamente advertidas y –aún así– no fueron resueltas.

a) *Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)*

¹ Ver Informe Especial *La cuenca en crisis (parte 1)*, disponible en <https://drive.google.com/folderview?id=0ByAaOOOhvmy2fnMwOGV2bFNEMUdoVTI1U2pJN2gzS XhyRWpYN1&zMmJVcUJxRnVMc2Z0TU0&usp=sharing>.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

En cuanto al PISA, las deficiencias fueron advertidas por V.E. ya en el trámite del juicio originario. Sin embargo, nunca fueron saldadas y se sigue careciendo de un *plan integrado* de las características requeridas en la resolución del 20 de junio de 2006 (Fallos: 329:2316).

El documento inicialmente presentado por las autoridades gubernamentales fue oportunamente cuestionado por el comité de idóneos de la Universidad de Buenos Aires convocados por V.E. (resolución del 23 de julio de 2007). La propia sentencia en ejecución resaltó la existencia de déficits para ser tenidos en cuenta (Fallos: 331:1622, Considerando 15). Posteriormente, ACUMAR aprobó un *Resumen Ejecutivo* de un plan nunca publicado (Resolución N° 8/2007). Ante las objeciones del Cuerpo Colegiado, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, con competencia en la primera parte del proceso de ejecución de sentencia, requirió proyectos integradores para todos los componentes del fallo (resolución del 1 de octubre de 2009).

Al analizar dicho documento advertimos que fue elaborado sin participación social, carece de integralidad, aborda pero sin hondar en la facultades conferidas a la autoridad de cuenca, tiene objetivos limitados, carece de diagnósticos de base como de metas progresivas, y es ambiguo en los responsables, cronogramas, plazos y financiamientos. Por ello, solicitamos medias correctivas en la presentación del 12 de abril de 2010, las que no fueron dispuestas. De allí, que realizamos sucesivas peticiones sectoriales en cada una de las oportunidades que esta parte tuvo oportunidad de expedirse.

Es por ello que entendemos que sigue siendo necesario contar con un auténtico *Plan Integral de Recomposición Ambiental*. El mismo debe resultar acorde a los escenarios de recomposición ambiental que se

establezcan judicialmente e implementar una estrategia regional de sustentabilidad, en la cual se determinen con precisión objetivos generales y particulares, líneas de base, metas intermedias y finales, responsables, cronogramas, plazos, financiamientos e indicadores de resultado, en el marco de un proceso informado y participativo.

b) Reglamento de usos y objetivos de calidad de agua superficial (RUO)

En cuanto al RUO, ACUMAR determinó en su Resolución N° 3/2009 una meta que restringe el alcance de los objetivos del fallo en ejecución. La autoridad dispuso como *“meta a alcanzar en el mediano a largo plazo, en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo, la conformada por los valores asociados al uso de los indicadores ambientales relacionados al Uso IV – Apta para actividades recreativas pasivas”*.

No debiera soslayarse que la definición de objetivos de calidad de agua es una estrategia para lograr una gestión ambiental de los recursos hídricos que tienda a su descontaminación, preservación, aprovechamiento y uso racional (ley 25.688). El énfasis se pone en los usos deseados para los cursos de agua, a partir de los cuales se establecen metas, traducidas en valores específicos de calidad de agua, que deben alcanzarse como resultado de la ejecución de políticas sobre las actividades que se realizan en el territorio de las cuencas. Es así que esta determinación, implícitamente, condiciona a otras múltiples actividades (como ser el control de la contaminación industrial, el tratamiento de los efluentes cloacales y el ordenamiento ambiental del territorio, entre otras), que deberán realizarse de acuerdo a las condiciones que permitan alcanzar y mantener dichos objetivos.



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

La Resolución ACUMAR N° 3/2009 es inconsistente con los objetivos del fallo por los motivos que seguidamente se resumen:

- No promueve la rehabilitación de las relaciones que constituyen el ecosistema, ni permite actividades recreativas con contacto con el agua, ni siquiera ocasional (por ejemplo, remo). Ello dado que habilita la persistencia de sustancias peligrosas y bacterias, en concentraciones elevadas, en los cursos de agua. Así, el uso seguirá siendo la recepción final de desechos cloacales e industriales.
- Carece de progresividad (art. 4° de la ley 25.675). No se previó una gradualidad que permita mejorar la calidad de los cursos de agua conforme a metas intermedias y finales. En base a información actualizada debieran revisarse periódicamente los valores asociados a los usos establecidos, de modo tal de ajustarlos a los avances en el cumplimiento de la sentencia.
- Homogeniza a una cuenca diversa. El Uso IV fue establecido como meta para la totalidad de la cuenca, aún cuando los estudios realizados dan cuenta de la heterogeneidad existente en los cursos de agua que la conforman. De este modo, incluso, se habilita la degradación de zonas que actualmente presentan mejores condiciones ambientales.
- Contiene parámetros permisivos para sustancias peligrosas. Los valores asociados al Uso IV implican la continuidad de metales pesados y sustancias peligrosas en el agua, en elevadas concentraciones. De los diecinueve parámetros previstos en el Anexo I de la resolución se dejan "sin restricción" siete (entre ellos el Mercurio y el Cromo). Se deben fijar límites para todos los metales indicados en la

Resolución ACUMAR N° 1/2007, para la cantidad de bacterias patógenas en el agua y para la demanda química de oxígeno (DQO).

- No fue objeto de instancias de participación social. Siendo la resolución una decisión de política ambiental de largo plazo, debe formularse previa participación social, según lo establecen los artículos 19 y 20 de la ley 25.675.

Ello fue expuesto en reiteradas oportunidades ante los magistrados a cargo del proceso de ejecución de sentencia, sin lograrse modificar la situación problemática. Vale decir que, en la presentación del 12 de mayo de 2009, esta parte advirtió sobre las deficiencias de la norma e instó a su modificación. Hasta el presente no se dictaron resoluciones efectivas sobre el particular, ello a pesar de las peticiones que hemos reiterado ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (escrito del 07/08/2009) y ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón (escrito del 04/02/2013, entre otros).-

IV.- Otro déficit medular del proceso, resulta del incumplimiento a lo resuelto por V.E. el 19 de diciembre de 2012.

En dicha oportunidad, en aras de garantizar la transparencia y el amplio acceso a la información, se ordenó a ACUMAR *"confeccionar una agenda de ejecución con certificados de avance basados en parámetros objetivos y con control de metas intermedias mediante la celebración de audiencias semestrales (...) publicar un calendario de audiencias, de fechas de vencimiento de mandas judiciales y de todo otro dato o documentación relevante"* (Considerando 8°).

Estas medidas, cruciales para enmarcar el ejercicio de la discrecionalidad administrativa en un control judicial que examine la



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

razonabilidad e implementación de las actividades comprometidas para la restitución de los derechos, siguen ausentes.

Hasta el presente solo se publicó un calendario de audiencias judiciales,² lo que implica obstáculos para el monitoreo de las acciones y la evaluación del logro de los objetivos del fallo, así como la continuación de los problemas de articulación entre el plan de acción, la información ambiental y el sistema de medición de resultados (falencias advertidas en nuestra presentación del 12 de abril de 2010).

La agenda de ejecución es una vía para dar previsibilidad a las intervenciones. Los certificados de avance basados en parámetros objetivos sirven para dar cuenta de los progresos obtenidos. Ya hemos expuesto las deficiencias del PISA para guiar efectivamente las acciones; corresponde agregar que el *Sistema de Indicadores* que utiliza ACUMAR se centra predominantemente en la gestión del organismo y no ilustra adecuadamente los resultados e impactos de sus actividades (ver al respecto la presentación del 17/07/2013, que sintetiza las observaciones formuladas en anteriores oportunidades).

La realización de audiencias semestrales para el control del cumplimiento de metas intermedias es una herramienta que permite, por un lado, incentivar el avance de las actividades y, por otro, habilitar el acceso a la información y la participación social. En los dos años y medio transcurridos desde la orden judicial no se realizó ninguna audiencia con las características descritas. Cabe adelantar que las mismas no deben confundirse con las audiencias judiciales que convocan los juzgados a cargo del proceso de ejecución de sentencia. Las primeras se encuentran a cargo de ACUMAR, deben ser públicas, abordar los temas incluidos en la política y

² <http://www.acumar.gob.ar/causa-mendoza/audiencias>

gestión ambiental, y permitir la asistencia de cualquier interesado. Las segundas se encuentran a cargo del Poder Judicial, procuran resolver controversias específicas e interviene un número acotado de sujetos. Sin desmedro de su utilidad, las audiencias judiciales tienen un alcance y desarrollo distinto del normado para las audiencias públicas.³

El calendario busca reforzar lo antedicho en el sentido de otorgar previsibilidad a las acciones y favorecer el acceso a la información y participación social. Deben publicarse las fechas de vencimiento de las órdenes judiciales y de las actividades previstas en el marco del PISA, como ser –por ejemplo- los plazos de los planes de obra de agua potable, saneamiento cloacal, desagües pluviales y vivienda. Su conocimiento contribuye a la publicidad y transparencia del proceso.

Adicionalmente, el *Sistema de Información* dispuesto por ACUMAR organiza y difunde un importante cúmulo de información, que incrementa progresivamente, lo cual conforma un punto de partida prodigioso para la educación ambiental y participación social. No obstante, aun resulta difícil acceder de modo sistemático a información significativa respecto del estado del ambiente y las actividades, programas y planes que se llevan a cabo, a la vez que se producen incumplimientos a obligaciones legales (pedidos de informes en los términos de la ley 25.831 y el decreto nacional 1172/2003, e informes al Honorable Congreso de la Nación en los términos del art. 8º de la ley 26.168) y requerimientos judiciales (mapa satelital interactivo e informes de actualización). *Brevitatis causae* remitimos a lo expuesto en nuestro informe especial, presentado el 19 de febrero de 2015, en el cual sintetizamos las observaciones anteriormente formuladas.-

³ Decreto N° 1172/2013, Anexo I.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

V.- La misma dificultad para obtener decisiones que resuelvan aspectos centrales que conduzcan a la restitución de derechos ordenada por V.E. se observa en cada uno de los componentes del programa ordenado el 8 de julio de 2008. Por razones de economía procesal remitimos a lo expuesto en el documento que adjuntamos al presente escrito, y que hemos referido en el acápite primero. No obstante, vienen al caso los siguientes ejemplos al mero efecto ilustrativo.

a) En materia de control de los **establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios**, sigue ausente el control de las cargas contaminantes (efluentes líquidos, emisiones gaseosas, residuos peligrosos) que se descargan en la cuenca. En la presentación del 12 de mayo de 2009 advertimos las deficiencias de la estrategia implementada por ACUMAR. Estas observaciones fueron profundizadas en sucesivas presentaciones y alertadas al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón desde el 18 de junio de 2013.

b) En materia de **residuos y basurales**, sigue ausente una gestión integral de los residuos sólidos urbanos (GIRSU) en la totalidad de la cuenca, por lo que es recurrente la formación de basurales. En la presentación del 28 de diciembre de 2009 advertimos las deficiencias de la estrategia implementada por ACUMAR. Estas observaciones fueron profundizadas en sucesivas presentaciones y alertadas al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón desde el 3 de julio de 2013.

c) En materia de **agua potable y saneamiento cloacal, vivienda y salud** sigue ausente un criterio de riesgo ambiental que oriente las actividades y permita adoptar medidas transitorias.

Respecto del acceso a los servicios de agua y cloacas, en la presentación del 12 de abril de 2010 advertimos las deficiencias de la estrategia implementada. Estas observaciones fueron profundizadas en sucesivas presentaciones y alertadas al Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 desde el 12 de julio de 2013.

Respecto de las soluciones habitacionales, en la presentación del 20 de octubre de 2010 advertimos las deficiencias de la estrategia implementada. Estas observaciones fueron profundizadas en sucesivas presentaciones y alertadas al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón desde el 2 de octubre de 2013.

Respecto de la salud ambiental, en la presentación del 23 de diciembre de 2008 advertimos las deficiencias de la estrategia implementada. Estas observaciones fueron profundizadas en sucesivas presentaciones y alertadas al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón desde el 22 de septiembre de 2014.-

VI.- Todo lo expuesto en el informe especial que se adjunta y en los acápites precedentes evidencia que nos encontramos en el límite de una etapa que, estimamos, se encuentra agotada. Las herramientas disponibles para la tramitación de esta causa se muestran ineficaces para el logro de los objetivos que persigue la sentencia del 8 de julio de 2008. De allí la necesidad de que la Excm. Corte Suprema de Justicia de la Nación disponga las medidas complementarias ampliatorias o de adecuación que estime corresponder para alcanzar un fiel cumplimiento de los mandatos dispuestos, según la doctrina del artículo 511 del CPCC.

Consideramos que la experiencia acumulada en este tiempo permite tomar decisiones que reorienten el proceso para, principalmente,



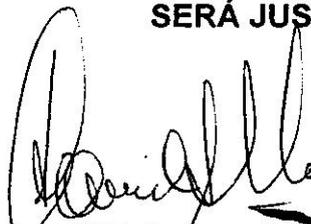
**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA**

definir una política y una gestión ambiental renovadas que, a partir de una estrategia de sustentabilidad, conduzcan a la restitución de derechos ordenada por nuestro Máximo Tribunal.

La adecuación que propugnamos, reposa en la circunstancia que ahora poseemos una plataforma más sólida para profundizar el proceso iniciado y la lógica consecuencia de posibilitar a V.E. actualizar las herramientas ya utilizadas para superar la actual inercia o estado de "meseta".-

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.


Jr. DANIEL BUGALLO ULANO
ABOGADO
CSJN T° 8 - F° 377