



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

COPIA PARA SELLAR

001  
10  
12  
13

## CONTESTA TRASLADO. CONTROL INDUSTRIAL.

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, manteniendo el domicilio constituido en los autos, en el **expediente C.MA-R N° 198/05**, caratulado "**ACUMAR s/ CONTROL INDUSTRIAL**", en virtud de la competencia transitoriamente atribuida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el **expediente M. 1569. XI**, caratulado "**MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA** (en autos Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros, s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)", a V.S. digo:

### I. OBJETO

Que, en tiempo y forma, y siguiendo instrucciones de mi instituyente, vengo a contestar el traslado ordenado por V.S. a fs. 4780, respecto de la presentación realizada por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante "ACUMAR"), a fs. 4751/4779.

Asimismo, en cumplimiento de la manda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de efectuar el control del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (en adelante "PISA") y del programa establecido en la sentencia, fortaleciendo la participación ciudadana, vengo a realizar las siguientes consideraciones respecto de los objetivos fijados en el fallo del 8 de julio de 2008.-

### II. PRELIMINAR.

Que el contenido del presente escrito es la resultante de la labor realizada y de las conclusiones alcanzadas por el Cuerpo Colegiado cuya coordinación está a cargo del Defensor del Pueblo de la Nación y que se

encuentra integrado por las siguientes organizaciones: ASOCIACION CIUDADANA POR LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES y FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA.

Se deja constancia que la Asociación de Vecinos La Boca solicitó, respecto de esta presentación, que *"no se incluya a Asociación de Vecinos La Boca en el habitual párrafo donde se indica que la presentación es resultado de consultas mantenidas con las organizaciones integrantes del cuerpo colegiado"* (nota del 08/12/12).-

### III. ANTECEDENTES

Que la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la ACUMAR, en materia de contaminación de origen industrial: 1) realizar inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca Matanza-Riachuelo; 2) identificar por resolución a aquellas que se consideren contaminantes; 3) intimar a las mismas para que presenten un plan de tratamiento; 4) considerar y decidir respecto a dichos planes; 5) ordenar a las empresas cuyo plan no haya sido presentado o aprobado el cese en el vertido, emisión y disposición de sustancias contaminantes que impacten de un modo negativo en la cuenca en un plazo de 180 (ciento ochenta) días; 6) adoptar medidas de clausura total o parcial y/o traslado; estando facultada para extender el plazo o proponer alguna otra medida cuando se acredite que existe imposibilidad económica de pagar los costos de tratamiento o cuando exista una situación social de gravedad; 7) poner en conocimiento de las empresas ~~las líneas de créditos existentes y disponibles para las empresas, a tales efectos~~ (Considerando 17, ap. III).



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Con posterioridad, exigió “agilizar la aprobación de los planes de reconversión industrial, a cuyo fin deberán tenerse presente las observaciones realizadas en torno a los sistemas de medición”, es decir, los valores acumulados de las diversas sustancias monitoreadas y los límites máximos tolerables de acuerdo al caudal medio del río (Res. 19/12/2012, Cons. 8°).

Asimismo, delimitó los alcances territoriales del fallo del 08/07/08 al establecer que “la cuenca, en un sentido amplio, sólo deberá ser el territorio que abarca la misma y aquel que pueda tener relación directa o indirecta con su saneamiento” (27/12/12).

V.S. dispuso un conjunto de medidas *ordenatorias* con miras a favorecer un adecuado cumplimiento de la manda judicial. Por un lado, ordenó la actualización de la base de datos relativa a las inspecciones y fiscalizaciones, agentes contaminantes, clausuras, levantamientos, planes de reconversión industrial y tomas de muestras (08/04/13).

Por otro, obligó a la ACUMAR a: I. confeccionar un mapa de establecimientos por zonas, actividad y prioridades; II. analizar y estudiar la posibilidad de establecer a mediano plazo una normativa que limite la carga másica que recibe el cuerpo de agua; III. proponer y dar tratamiento a una disposición global relativa a emisiones gaseosas, residuos peligrosos y especiales y pasivos ambientales; IV. evaluar medidas de control más eficaces y constantes sobre los vuelcos que efectúan las empresas de la cuenca; V. intensificar la búsqueda y clausura de conexiones clandestinas; y VI. presentar la información pública al respecto de acuerdo a los principios de transparencia, colaboración y participación (31/06/13).

Esta parte analizó la presentación de la autoridad de cuenca y formuló las observaciones que *infra* se exponen a la luz de lo ordenado y de lo

expuesto en el escrito del 18/06/13 (oportunidad en la cual petitionamos: 1. requerir el listado de empresas comprendidas en la cuenca hidrográfica, especificando su carga másica respecto de parámetros básicos -al menos los previstos en las Res. ACUMAR N° 1/2007 y N° 2/2007-, rubro, subcuenca en la cual se ubica y geolocalización; 2. exigir un plan de acción para la generación de la información antedicha, con un cronograma cierto de actividades; 3. ordenar la identificación de los establecimientos de control prioritario -que expliquen al menos el 75% de la carga másica de cada contaminante dispuesto, emitido al aire o vertido en las respectivas sub cuencas-; 4. Exhortar a realizar una mesa de trabajo con miras a revisar y adecuar al logro de los objetivos del fallo la normativa vigente en la materia; 5. requerir un cronograma de reducción de las cargas contaminantes que prevea la fecha en que se alcanzarán, en una primera y progresiva etapa, los valores previstos en la Resolución ACUMAR N° 3/2009 en cada una de las subcuencas; 6. convocar a una audiencia pública con miras a establecer los lineamientos básicos de un *Plan Integral de Control de la Contaminación de Origen Industrial*; 7. ordenar la publicación de toda la información en el portal web del organismo, utilizando un estándar de datos abiertos).-

#### IV. OBSERVACIONES

Que, conforme fuera expuesto en anteriores presentaciones, consideramos que las actividades de la ACUMAR en materia de control industrial deben examinarse atendiendo su contribución a la **reducción de las cargas contaminantes que se emiten, disponen y vierten en la cuenca Matanza Riachuelo**. Ello en aras de lograr un adecuado cumplimiento de los objetivos establecidos en el fallo en ejecución.

En tal sentido, entendemos que se debe llevar adelante una política integral que incluya un procedimiento eficaz y eficiente de control sobre



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

los establecimientos, en el marco de una planificación que establezca objetivos concretos de reducción de las cargas contaminantes. La misma debe contemplar, asimismo, la optimización del uso del agua y la energía, la mejora en la gestión ambiental y metas progresivas, incentivos y sanciones para el impulso de la reconversión industrial.

Para llevar a cabo dicha política es preciso contar previamente con un diagnóstico exhaustivo de las actividades industriales y de servicios que se realizan en el territorio y área de influencia de la cuenca, así como también modificar la regulación vigente, fortalecer la institucionalidad de la autoridad de cuenca y definir lineamientos para la gestión ambiental de la totalidad de las empresas de la cuenca (no sólo las declaradas como *agentes contaminantes*).

#### **a) Diagnóstico para el sector industrial de la cuenca**

Una intervención estratégica para el control de la contaminación de origen industrial requiere la elaboración de un diagnóstico exhaustivo que permita identificar la carga contaminante que los establecimientos disponen en la cuenca y monitorear en qué medida ella se reduce como consecuencia de las acciones ejecutadas.

La ACUMAR realizó algunos avances en la generación de información relevante (datos sobre cantidad de establecimientos, producción de efluentes líquidos y destino de los mismos por subcuencas), pero aún es necesario complementar la misma con informes en materia de carga másica, rubro, complejidad y demás datos que permitan conocer en detalle la situación del sector industrial.

V.S. requirió en fecha 31/06/13 la confección de un mapa por zonas, actividad y prioridades, además de un informe que tuviera en cuenta la localidad donde se encuentra ubicada la empresa, sobre qué arroyo vierte sus

desechos, actividad que realiza, complejidad, tipo de efluentes y emisiones gaseosas.

ACUMAR no presentó un mapa, sino una base de datos. En un archivo Excel incluyó un listado de 14.933 establecimientos que se ubican dentro de la cuenca hídrica, con los campos CURT, fecha de actualización, partido, provincia, latitud, longitud, cuenca hídrica, subcuenca, grupo, CIUU, efluentes líquidos, destino general de los efluentes, destino final de los efluentes, emisiones gaseosas, residuos patogénicos, peligrosos y tipo de efluente. Además, para cada una de las subcuencas Aguirre, Barreiro, Cañuelas, Navarrete, Cebey - De Castro, Chacón, Cañada Pantanosa, Del Rey, Don Mario, Morales, Ortega - Rossi, Rodríguez, Santa Catalina, Riachuelo, Matanza Norte y Matanza Sur, especificó cantidad de empresas, efluentes líquidos, tipo de efluentes, destino de efluentes y emisiones gaseosas.

Si bien ello constituye un avance respecto de la situación anterior, se debe notar que no se incluye la actividad de las empresas, ni su complejidad, como fuera solicitado por V.S. A su vez, de las 4.226 empresas que producen efluentes líquidos, en 2.746 casos no se menciona el destino general de esos efluentes (cloaca, cuerpo superficial, disposición, ente prestatario o suelo).

La ubicación de las empresas está disponible en la página web de la ACUMAR en formato KML, aunque para cada registro sólo consta el nombre del establecimiento y no todos los campos del listado presentado en el expediente, como una interpretación razonable de la manda judicial indicaría.

Cabe recordar que hemos solicitado en el escrito del 18/06/13 que, en caso de no disponer la ACUMAR de información sobre la "carga másica respecto de parámetros básicos (Res. 1/2007), rubro, subcuenca y



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

geolocalización”, se exigiera un plan de acción para su generación, con un cronograma cierto de actividades (punto 3 del petitorio).

Un dato fundamental que, a nuestro entender, debe surgir del diagnóstico de situación es el listado de “*establecimientos de control prioritario*”, los cuales deberían representar -al menos- el 75% de la carga contaminante de cada uno de los parámetros básicos. El objetivo último de esta información es concentrar en ese grupo los mayores esfuerzos de control.

La autoridad de cuenca manifestó que se encuentra reorganizando los establecimientos en función de las subcuencas, vuelcos y calidad del agua superficial. Consideró que los vuelcos se pueden caracterizar por el tipo de sustancias (orgánicas no biodegradables, orgánicas degradables e inorgánicas) o en términos del nivel de complejidad ambiental (NCA), según lo definido por la legislación de la Provincia de Buenos Aires y la SAYDS. Por último, informó que se está planificando un nuevo re-empadronamiento, que incluye el cálculo del NCA.

Si bien consideramos que este indicador puede resultar de utilidad, no expresa el dato principal para el análisis de la cuestión: la carga contaminante que aporta cada establecimiento.

Nótese que en el año 2012 se informaron acciones tendientes a generar informes en la dirección descripta, sobre lo cual se desconoce si las actividades fueron continuadas. A fs. 577/600 obra un “*Plan de Acción para Documentar en forma Cuantitativa la Reducción del Vertido de Sustancias Contaminantes a la Cuenca Matanza Riachuelo de Industrias Declaradas Agente Contaminante, Clausuradas y con Programa de Reconversión Industrial (PRI) e Impactos Observados sobre la Calidad del Agua Superficial (27/03/12)*”.

Actualmente la planificación de las inspecciones se realiza priorizando a los generadores de efluentes líquidos y a los declarados *agentes contaminantes*. Criterio que a nuestro entender debe ajustarse conforme a lo expuesto, y en el marco de una modificación de la regulación vigente, determinando un conjunto de establecimientos de control prioritario.-

**b) Regulación para el control de la contaminación de origen industrial (carga másica, emisiones gaseosas, residuos peligrosos y especiales, pasivos ambientales)**

En línea con la solicitud del Cuerpo Colegiado de conformar *“una mesa de trabajo con miras a revisar y adecuar al logro de los objetivos del fallo la normativa vigente en la materia (Resoluciones N° 1/1007, 3/2009 y 366/2010)”* (18/06/13, pto. 5), V.S. ordenó *“analizar y estudiar la posibilidad de establecer a mediano plazo una normativa que limite la carga másica que recibe el cuerpo de agua”* (31/06/13, pto. II), para lo cual la ACUMAR debía coordinar una mesa de análisis con esta parte y especialistas en la materia, con miras a dictar una resolución al respecto en un plazo de 6 meses.

ACUMAR no constituyó dicho ámbito de debate. Por el contrario, manifiesta que es poco conveniente implementar la carga másica, puesto que requiere determinar la capacidad de carga de cada cuerpo de agua con una modelación matemática que demanda conocimiento de aspectos hidrológicos y características físico químicas del agua; tarea para la cual entiende que se carece de estudios.

Unilateralmente y sin respaldo en informes técnicos la autoridad de cuenca dejó sin efecto lo obligado por V.S. A su vez, omitió considerar que ya se han realizado modelaciones matemática de la cuenca (cruciales en la aprobación del crédito otorgado por el Banco Mundial) que pueden ser utilizadas para la simulación de diversos escenarios futuros.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

El estudio realizado por la SAyDS y UTN, cuyo primer informe fue presentado en 2007 y en base al cual se gestionó el crédito BIRF 7706-AR, es una herramienta útil para optimizar el control de la contaminación industrial. Para lo cual es preciso actualizar los datos utilizados en el análisis, incorporando la información producida por el organismo desde el año 2008 en materia de mediciones hidrológicas y parámetros físico-químicos, contemplando la realidad de cada subcuenca.

Por otro lado, hemos identificado la ausencia de regulación a nivel de cuenca hidrográfica en materia de emisiones gaseosas, residuos peligrosos y especiales y pasivos ambientales; lo que dificulta una intervención integral y uniforme en todas las jurisdicciones comprendidas.

En la dirección descripta V.S. ordenó que se *“proponga una disposición global en lo que respecta a emisiones gaseosas, disposición de residuos peligrosos y especiales y pasivos ambientales”* (31/06/13, pto. III).

La ACUMAR, hasta la fecha, realizó un relevamiento de la normativa vigente y conformó un equipo de trabajo interno para elaborar un proyecto cuyo resultado será puesto en consideración de los Consejos Municipal y Ejecutivo.

Habiéndose culminado el plazo de 30 días dispuesto, solicitamos se requiera un cronograma cierto de actividades para el proceso de elaboración de la normativa e informes de avance periódicos, así como también se evalúe la conveniencia de solicitar la intervención de organismos externos.-

**c) Procedimientos de control (vuelcos y conexiones clandestinas)**

Esta parte manifestó en reiteradas ocasiones su preocupación respecto a las capacidades institucionales de la autoridad de cuenca para llevar

a cabo procesos de reconversión industrial (PRIs) que contribuyan al logro de los objetivos del fallo. En particular, advirtió sobre dificultades para compeler a las industrias a reconvertirse, para gestionar internamente los trámites de la reconversión, para coordinar tareas otras autoridades competentes, así como también para evaluar el impacto de los PRIs sobre los vertidos, el alcance limitado de los Aportes No Reembolsables y la necesidad de plantear una política de mejora de la gestión ambiental para todas las empresas de la cuenca, sean o no agentes contaminantes (18/06/13).

V.S. ordenó *“medidas de control más eficaces y constantes sobre los vuelcos”*, intensificando los controles de las etapas intermedias y promocionando el cumplimiento de los PRIs mediante incentivos o sanciones. También exigió que se presenten gráficamente la cantidad de industrias reconvertidas y con PRI presentados, por rubro y complejidad (31/06/13).

La autoridad de cuenca analizó la situación de los PRI siguiendo el cuadro que se esquematiza a continuación.

	Dentro de la Cuenca Hídrica	Dentro de la Cuenca política
DAC	1079	1643
PRI presentados	891	1326
PRI aprobados	891	1326
Clausura efectiva con PRI	188	232
Reconvertidos	272	408



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Sobre un total de 14.933 establecimientos, en la cuenca hídrica hay 7,2% AC y 1,8% reconvertidas, lo que evidencia un limitado impacto de las acciones sobre el universo de empresas, y por ende una escasa modificación en las condiciones ambientales.

En el cuadro presentado por la ACUMAR se muestra la cantidad de empresas reconvertidas por rubro, expresando que el 81,4% sobre las 408 totales pertenecen a los rubros de mayor impacto ambiental: alimenticia, metalúrgica, laboratorio, lavadero de autos, química, plástica, galvanoplastia, papelería, curtiembre, impresión/gráfica, textil, frigorífico, estación de servicio y lavadero industrial.

Un dato relevante que se debería poder obtener si se hubiera presentado el listado de empresas con el rubro o actividad, tal como fuera solicitado por V.S., es la cantidad y porcentaje de AC y empresas reconvertidas por rubro, así como por subcuenca. De esta forma, se podría evaluar la magnitud de las acciones de control industrial, al menos en términos de empresas individuales, aunque no en cuanto a vertidos. Como un indicador de esto, según los informes mensuales presentados hay 246 curtiembres en la cuenca administrativa y hasta ahora se han reconvertido 14 (5.7%).

De estos datos se concluye que, más allá de las actividades ejecutadas (inspecciones de control, toma de muestras y obligatoriedad de contratación de seguro ambiental) sigue siendo necesario fortalecer las capacidades institucionales para el cumplimiento de las reconversiones industriales y el mejoramiento de la gestión ambiental global.

En cuanto a las conexiones clandestinas, V.S. ordenó intensificar su búsqueda y clausura; para lo cual la ACUMAR informó avances en un proyecto *"Situación actual de las conexiones y descargas clandestinas de efluentes líquidos industriales y cloacales – Plan de Acción para el*

*Diagnóstico*". Allí se mencionan datos de la CABA. Desde 23/08/11 se realizaron 259 procedimientos, con 33 descargas clandestinas a las que en su mayoría se les han aplicado clausuras preventivas parciales y que vierten a pluviales en mayor proporción, además de mencionar un procedimiento en Arroyo del Rey.

Debido a la importancia de las conexiones clandestinas a desagües pluviales, esta parte ha solicitado a V.S, en el escrito presentado el 05/08/13, que "1. Ordene la confección de un mapa actualizado de la red de conductos pluviales de la cuenca e informes sobre el porcentaje de su extensión ya inspeccionado, 2. Exija informes sobre conexiones clandestinas detectadas en todo el territorio de la cuenca, su georreferenciación y las acciones adoptadas en cada uno de los casos, 3. Requiera informes sobre la existencia, vigencia, estado y control de permisos de descargas a desagües pluviales otorgados en el territorio de la cuenca, por la ex Obras Sanitarias de la Nación u otros organismos" (expte. N° 309/05).

Surge de lo informado, que sólo una pequeña porción de los desagües ha sido inspeccionado (CABA y arroyo del Rey), debiéndose concretar todas las acciones demandadas.

#### **d) Publicidad de la información**

En numerosas presentaciones sostuvimos que la información enmarcada en este proceso se publique en el portal web de la ACUMAR, de acuerdo a los lineamientos de gobierno abierto internacionalmente reconocidos. V.S. requirió que los futuros informes sean "actualizados, claros y concisos", "en formatos acordes a los principios de transparencia, colaboración y participación" y se encuentren disponibles en la página web de la ACUMAR.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Si bien en el escrito presentado objeto de traslado no se hace mención a este ítem, se puede corroborar mediante el acceso a la página, que en la línea de acción correspondiente a control industrial se ha avanzado mucho en la publicación de información, no obstante lo cual es posible perfeccionar la misma. Por ejemplo: los listados de empresas con PRI aprobado y agentes contaminantes, no poseen rubro ni pertenencia a cuenca hídrica o subcuenca. Con estas listas se deberían generar archivos georreferenciados, tal como se ha hecho con el archivo de Establecimientos Industriales.kml, aunque sólo posee los nombres de los mismos.

Resta publicar un informe exhaustivo sobre la situación del sector y bases de datos que lo sustentan, además del mapa industrial, teniendo en cuenta las observaciones expresadas en el ítem correspondiente.-

Por los motivos expuestos, reiteramos lo solicitado el 18/06/13 y petitionamos se intime a la ACUMAR a complementar las acciones ejecutadas en pos de un adecuado cumplimiento de la manda judicial en materia de control de la contaminación de origen industrial.-

#### **V. RESERVA DE CASO FEDERAL.**

Para la eventualidad que V.S. no hiciere lugar a lo peticionado en el presente escrito, se deja planteada la cuestión federal, por cuanto un fallo que así decidiera avalaría la conducta de la demandada que resulta violatoria de las garantías y derechos reconocidos por nuestro Máximo Tribunal importando asimismo, un desconocimiento de la sentencia dictada en esta causa.

Ello posibilita una presentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía del recurso extraordinario, regulado en el art. 14 de la ley 48 y Acordada por la CSJN N° 4/2007, y de conformidad con lo dispuesto en el Considerando 21° del fallo en ejecución.-

## VI. PETITORIO.

En razón de lo expuesto, solicito a V.S.:

1. Tenga por contestado en tiempo y forma el traslado ordenado.
2. Haga lugar a lo solicitado por esta parte en el escrito del 18/06/13.
3. Intime a la ACUMAR a presentar un diagnóstico para el sector industrial de la cuenca, en el cual se identifiquen los establecimientos de control prioritario en función de sus cargas másicas.
4. Exija un cronograma de reducción de las cargas contaminantes por subcuencas, basado en la actualización de la modelación matemática de la cuenca
5. Reitere lo requerido respecto a la conformación de una mesa de análisis para la normativa vigente en la materia.
6. Tenga presente lo expuesto en el punto c.
7. Provea lo solicitado por esta parte el 05/08/13 en el expte. 309/05 y ordene su agregación en autos.
8. Ordene que la totalidad de los informes en la materia se encuentren accesibles en la página web de la ACUMAR en formatos acordes a los lineamientos de gobierno abierto.
9. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-



845/13

Dr. DANIEL BUSALLO OLANO  
ABOGADO  
CSJN T° 81 F° 377