DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

COPIA DE RECEPCIÓN

11/7/2013
11 30 hs

CONTESTA TRASLADO. SANEAMIENTO DE BASURALES. GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SOLIDOS URBANOS (GIRSU).

Señor Juez:

ANSELMO AGUSTÍN SELLA, Adjunto I del Defensor del Pueblo de la Nación, manteniendo el domicilio constituido en los autos, en el **expediente C.MA-R N° 311/05** (ex 13/09), caratulado ***"ACUMAR s/ SANEAMIENTO DE BASURALES"***, 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. respecto del Memorando CGIRS N° 168/2013, presentado por la ACUMAR a fs. 3289/3357.

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 (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.-

III. LO ORDENADO.

La Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la ACUMAR, en materia de saneamiento de basurales, 1) asegurar en un plazo de 6 (seis) meses la ejecución de: a) las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales ilegales o clandestinos, b) las medidas para implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto, y c) las medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos; 2) ordenar la erradicación, limpieza y cierre en el plazo de 1 (un) año, de todos los basurales ilegales relevados; 3) concretar el plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), con particular énfasis en la construcción de centros integrales GIRSU (Considerando 17, ap. IV). Asimismo, ordenó informes sobre la limpieza de los márgenes del río (Considerando 17, ap. V).

Posteriormente, delimitó los alcances territoriales del fallo 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).-

IV. LO PRESENTADO.

La ACUMAR acompañó a su escrito de fs. 3289/3357 un *"Informe de la Coordinación de Gestión de Residuos Sólidos"*, en el cual manifiesta que respecto de la presentación de un mapa de basurales a

erradicar con su cronograma de prioridades, se estableció una línea de base de basurales a partir de la firma de Acuerdos Específicos con los Municipios (04/05/11), formada por 447 sitios, que incluyen 178 puntos de arrojo, 225 microbasurales, 36 basurales y 8 macrobasurales, tanto dentro como fuera de la cuenca hídrica. Debido a que aún la autoridad de cuenca no ha presentado el mapa con los límites hidrográficos de la cuenca (cfme. a lo ordenado en el expte. ppal.), la modificación de dicha línea de base se encuentra pendiente.

Por su parte, según lo acordado, la ACUMAR asumió la limpieza de basurales por única vez (269) para ponerlos en custodia de los municipios, habiendo limpiado a mayo de 2012 un total de 186 sitios, restando en consecuencia 83. Los municipios deberían limpiar y mantener los sitios de arrojo (178). Según se deduce de los documentos disponibles, luego de la puesta en vigencia de los nuevos límites de la cuenca, quedarían 333 sitios en la línea de base: 129 puntos de arrojo, 170 microbasurales, 27 basurales y 7 macrobasurales.

Cuadro 1. Basurales en la cuenca Matanza Riachuelo

	Puntos arrojo	Micro basurales	Basurales	Macro basurales	Total
Línea base según /ac. Espec.	178	225	36	8	447
Remanentes a mayo 2013 para ACU	s/d	61	17	5	86

Nueva línea base (c. hídrica)	129	170	27	7	333
Remanentes s/nueva línea base	s/d	50	12	4	66

Para cada jurisdicción se acreditó copia del Acuerdo Específico Nº 1 y un listado anexo de basurales con los siguientes campos: nombre, dirección, georreferencias sur y oeste, localidad, partido, superficie aproximada, clasificación y segmentación de la cuenca, además de un cuadro resumen con cantidad de basurales según estén dentro y fuera de la cuenca y clasificación. Además, un mapa impreso y en archivo kmz con la ubicación de los basurales remanentes a abril de 2013 y un archivo Excel que contiene los sitios remanentes en la cuenca definida según división político-administrativa con Código, nombre, dentro o fuera de la cuenca, tipología, prioridad (alta-media-baja) y observaciones.

Por otro lado, se propone como criterio para la priorización a aquellos sitios recientemente medidos o en proceso de serlo, que no han sido medidos pero se encuentran dentro de los límites geográficos de la cuenca y forman parte de la línea de base pero están ubicados fuera de la cuenca.

V. OBSERVACIONES GENERALES.

Una vez más debemos señalar que el fallo de la CSJN ordenó no sólo erradicar los basurales ilegales de la cuenca, sino también prevenir su formación. El cumplimiento de manda judicial implica remediar los pasivos ambientales existentes al tiempo de **atacar la principal causa del problema:**

la vigencia de una inadecuada gestión de los residuos (ver escritos del 28/12/09, 19/04/11, 11/11/11, 02/07/13).

Más allá de que la modificación de la línea de base de basurales disminuya la cantidad de sitios a monitorear y sanear, esto no resuelve la gestión. Es previsible que continúe una alta reincidencia en la presencia de residuos –similar a la declarada en el Informe de Inspecciones de abril de 2013 (74.7% en basurales erradicados)- aún con la reducción de la superficie del territorio sobre el que se va a actuar.

Mientras la gestión no actúe sobre las causas de la formación de los basurales (ver escritos del 28/12/09, 19/04/11 y 11/11/11, 02/07/13), éstos van a seguir siendo una de las mayores fuentes de contaminación del territorio de la cuenca, con el consecuente **riesgo para la salud de la población y la calidad del ambiente**.

A nuestro entender, la solución posible a la crítica situación de los basurales erradicados reincidentes y el colapso de los rellenos sanitarios es la efectiva implementación un sistema de gestión integral, que planifique acciones en todas las etapas: generación, disposición inicial, recolección domiciliaria, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final (ver escrito del 19/04/11), tal como lo plantean la ley de presupuestos mínimos Nº 25.916 y las leyes de la Provincia de Buenos Aires (Nº 13.592) y la CABA (Nº 1.854), procurando el logro de los objetivos de minimización en la generación, separación en origen, recolección diferenciada, reutilización, reciclaje y minimización de la disposición final de los residuos.

Las herramientas para alcanzar estos objetivos ya han sido expuestas por el Defensor del Pueblo de la Nación, Anselmo A. Sella, en la audiencia pública realizada en relación al Plan Maestro GIRSU de la cuenca el

día 29 de mayo de 2012[1], entre otras: la sanción de normas de envases, implementación del programa ACUMAR 3R o similar para todos los habitantes de la cuenca, disposición inicial selectiva obligatoria, recolección diferenciada en todo el territorio de la cuenca, entre otras.

Numerosos actores son responsables de la correcta gestión, que debe estar coordinada por la ACUMAR, como máximo responsable ambiental. De poco servirá sancionar a sujetos aislados (como en el caso de las personas halladas arrojando residuos en Villa Dorrego, del Municipio de la Matanza) si no se da una resolución a la problemática estructural, sobre la que son responsables concurrentemente los estados nacional, provincial, municipal y de la C.A.B.A., además de las empresas y ciudadanos.

Finalmente, en este apartado queremos advertir sobre posibles consecuencias de una inadecuada interpretación de la nueva delimitación de la cuenca establecida por la CSJN (27/12/12). Resolver los problemas de la cuenca Matanza Riachuelo no debe significar su traslado fuera de ella. Nótese que en vano será el esfuerzo realizado si como consecuencia del mismo se derivan residuos en los alrededores del límite definido, escenario probable antela ausencia de una gestión integral.

VI. OBSERVACIONES PARTICULARES.

En el escrito presentado anteriormente en autos hemos sintetizado las razones que nos llevan a concluir que una intervención en materia de residuos que no contemple la totalidad de las etapas de la GIRSU, su complementariedad e interdependencia, se encuentra condenada al fracaso.

El informe objeto de traslado en esta oportunidad nos obliga a complementar lo observado en relación a la situación real de los basurales de

[1] http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/rio434801.pdf

la cuenca, los criterios de intervención escogidos por la autoridad de cuenca y ciertos casos emblemáticos de la problemática.

VI.1 Situación real de los basurales de la cuenca

La ACUMAR confeccionó una *línea de base* de basurales a partir de la firma de Acuerdos Específicos con los Municipios (04/05/11). Se identificaron 447 sitios, que incluyen 178 puntos de arrojo, 225 microbasurales, 36 basurales y 8 macrobasurales, tanto dentro como fuera de la actual delimitación de la cuenca hídrica.

Ahora bien, dicha línea de base, establecida en un momento determinado, no comprende necesariamente a la totalidad de basurales existentes actualmente en la cuenca. Siendo una problemática dinámica es preciso que la ACUMAR intervenga o planifique acciones (sea quien sea su ejecutor) respecto de todos los sitios de disposición ilegal efectivamente obrantes en el territorio de la cuenca. La línea de base es una foto, por lo que no sólo es preciso conocer la evolución de los basurales identificados en esa foto, sino los nuevos que puedan producirse.

Esto ha sido demostrado en el escrito presentado por el DPN ante la CSJN en la audiencia del 20/05/11. En audiencias públicas convocadas por la CSJN antes de la sentencia; CEAMSE informó 105 basurales. Éstos se elevaron a 141 (125 en la PBA y 16 en la CABA) en la presentación ACUMAR del 19/03/09, y a 171 (155 en la PBA y 16 en la CABA) en las de fines del 2009 (expte. 13/09, fs.149/152, 159, 167, 176/178 y 188/189). Este número continuó en aumento, llegando a 217 en la presentación de la ACUMAR del 25/03/10, a 220 en la del 03/09/10 y finalmente a 348 en el plan GIRSU presentado el 30/12/10.

Por este motivo, es posible que se hayan producido nuevos basurales, no incluidos en la línea base, pero sobre los cuales es preciso actuar.

Por otra parte, tal como lo expresáramos en el escrito del 02/07/13, es necesario que las acciones, tanto por parte de ACUMAR como de los Municipios, se centren en todos aquellos sitios donde se observe la presencia de residuos. La planificación que pretende la autoridad de cuenca sobre los 78 sitios "pendientes", es absolutamente insuficiente. Hemos demostrado que el 74.7% de los 182 basurales "erradicados" evidencian presencia de residuos. También que se carece de informes sobre los 178 puntos de arroyo a cargo de los Municipios.

La ACUMAR debiera rendir cuentas de las tareas a su cargo y de otros cuya coordinación le compete en materia de: tareas de limpieza, prevención y vigilancia, la priorización de las mismas, y la superficie comprendida en el sistema de recolección formal.

El indicador disponible, que da cuenta de 186 basurales erradicados y 179 puntos de arrojo con mantenimiento municipal (Informe de Avances de Gestión 2013), no refleja la realidad de los residuos de la cuenca, sino un estado administrativo (ver escrito del 02/07/2013).

Un caso paradigmático lo constituye el macrobasural *Chiriguano*, ubicado en las calles Chiriguano y Ávila, del Municipio de Esteban Echeverría. Fue entregado el 16/03/12 al municipio y declarado "erradicado" por resolución del Juzgado de ejecución de fecha 27/03/12.

En una recorrida realizada por personal de esta Defensoría el 5/07/13, se pudo comprobar la gran existencia de residuos, a su vez también de personas realizando tareas de "cirujeo".

Se insiste entonces, con la necesidad de requerir de la ACUMAR la rendición de cuentas de las tareas que registra bajo su competencia, particularmente limpieza, prevención y vigilancia y la superficie comprendida en el sistema de recolección.

VI.2 Ecopunto de Esteban Echeverría

A partir de una recorrida de personal de esta Defensoría, se pudo observar en un terreno ubicado en la intersección de las calles Maipú y Ávila, una inmensa cava. En el ingreso había una oficina municipal y un control policial, y en su interior topadoras arrojando residuos al fondo de la cava. Se observaron también camiones pertenecientes al Municipio ingresando al predio.

A través del relevamiento de información en el expte judicial, se tomó conocimiento que la ACUMAR informó en relación al *Ecopunto* de E. Echeverría (fs 2487; 2456/2486 del 19/03/12) que se estaba tramitando la expropiación del predio, y que aún no se había firmado convenio con el Municipio.

Por otra parte, el informe sobre canteras presentado (fs 1731 ex expte. 21/09), mencionaba la existencia de una cantera (Marina Monte Grande), perteneciente a los Sres. Liguorio y Zvic, en la Circ V parc 428 b (Nº expte ADA 2436-24593/11). Según la ACUMAR y el ADA sin actividad por por tener su habilitación vencida desde 2009.

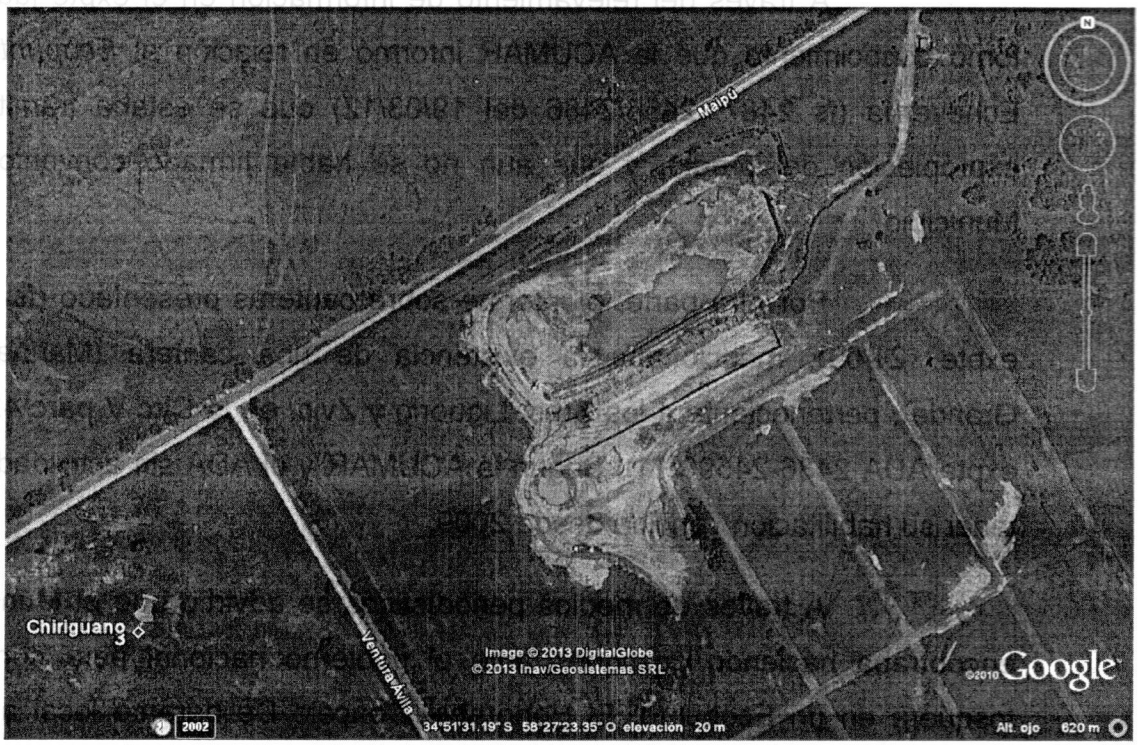
A través de medios periodísticos se advirtió que el Municipio se encontraba haciendo gestiones ante el gobierno nacional para convertir la tosquera en un Ecopunto. El Honorable Concejo Deliberante local aprobó el 04/03/13 el expte 17953/11 que asentaba su donación.

Según consta en el Plan Girsu del 30/12/10, los Ecopuntos *"tendrán funciones de recepción, control, pesaje y reciclado/tratamiento de*

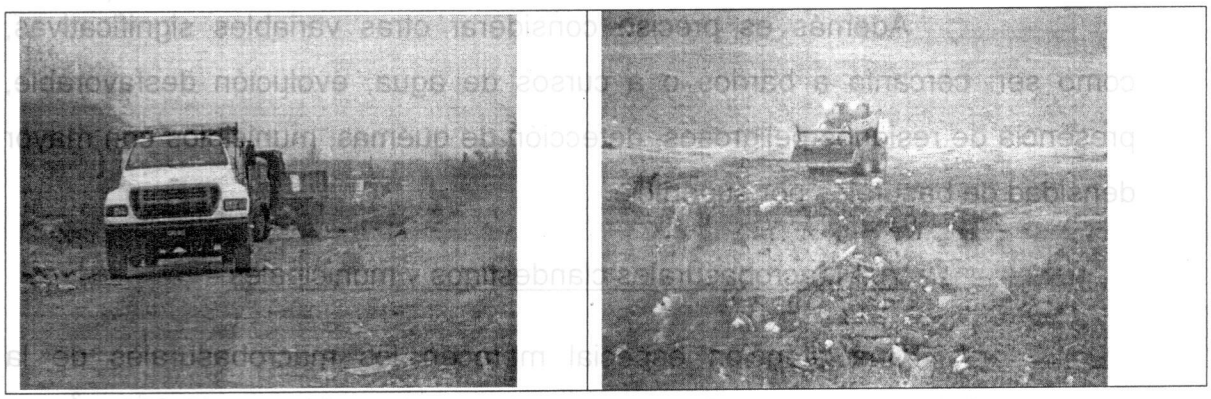
diversas fracciones de los residuos como paso previo a la Disposición Final. Se persiguen dos objetivos fundamentales: - Formalizar y controlar los residuos no alcanzados por la recolección formal, actualmente dispuestos en basurales. - Reducir las fracciones de escombros, poda, orgánicos y reciclables en cada municipio de la cuenca."

Sin embargo, según se puede comprobar a través de las fotografías tomadas, lejos de cumplir funciones de reciclado y tratamiento, estaría funcionando como un nuevo basural municipal clandestino.

Imagen satelital de la cava



Imágenes tomadas el 5/07/13 por el DPN del ingreso y el interior del predio



VI.3 Criterios de prioridad para la intervención

La ACUMAR informa una propuesta de priorización de los basurales "remanentes", adoptada en función de un criterio de practicidad operativa. Considera especialmente a aquellos sitios recientemente medidos o en proceso de serlo, dentro del límite de la cuenca hídrica.

Si bien las variables escogidas no son desestimables, consideramos que un adecuado cumplimiento de los objetivos del fallo requiere incluir criterios que atiendan directamente la prevención y recomposición del daño ambiental. Es decir, el impacto de los basurales sobre la salud de la población y la calidad ambiental.

En tal sentido, estimamos pertinente que la priorización se sustente en la identificación de zonas de riesgo. Esta tarea se encuentra avanzada a partir de la elaboración del mapeo de *zonas rojas*, basadas en los resultados de los estudios de salud.

Además es preciso considerar otras variables significativas, como ser: cercanía a barrios o a cursos de agua, evolución desfavorable, presencia de residuos peligrosos, detección de quemas, municipios con mayor densidad de basurales por superficie.

VI.4 Macrobasurales clandestinos y municipales

Una atención especial merecen los macrobasurales de la cuenca, definidos como aquellos con un volumen de residuos ≥ 15.000 m^3, por los enormes impactos ambientales que producen. Según lo informado como resultado de las inspecciones del mes de abril de 2013, la situación es la siguiente:

- Cañuelas (1): pendiente, con evolución desfavorable,
- Esteban Echeverría (1): erradicado, con evolución desfavorable, mayor superficie afectada,
- Lanús (1): erradicado, con residuos,
- Las Heras (1): erradicado, con residuos,
- Lomas de Zamora (1): ecopunto,
- Marcos Paz (1): pendiente,
- San Vicente (1) pendiente, desfavorable, fuera de la cuenca,
- Merlo (1): pendiente, con residuos, favorable,

Si bien es preciso realizar acciones concretas en el corto plazo en todos los casos, no puede soslayarse el hecho de que algunos de ellos funcionan "oficialmente", por ser basurales municipales. Esto ocurre en los partidos de Gral. Las Heras, Cañuelas, Marcos Paz y San Vicente.

No es admisible la ausencia de medidas ante una actividad perniciosa para el ambiente y las personas. El Plan Maestro GIRSU, presentado por la ACUMAR en diciembre de 2010, previó la firma de un Convenio Específico para la formulación y desarrollo del proyecto denominado "Elaboración de los Proyectos de clausura de los sitios de Disposición Final de los Municipios que conforman la Cuenca Alta de la Cuenca Matanza Riachuelo", para el cierre definitivo de los 4 predios de disposición final municipal de la Cuenca Alta. Sin embargo, no consta en el expediente judicial ningún avance al respecto.

Por otra parte, la construcción de Ecopuntos, si bien favorece a reducir la disposición final, no la resuelve definitivamente. Es preciso conocer dónde y cómo se dispondrá la basura que no puede ser aprovechada.

Para el caso específico del basural de General Las Heras, continúan los intentos infructuosos para su erradicación real. A pesar de haber sido declarado erradicado, éste continúa activo. El convenio marco suscripto entre CEAMSE y ACUMAR para la limpieza de basurales, donde los desechos serían trasladados al Complejo Norte III (fs 2924/25) ha quedado sin efecto y se ha informado (fs 3147/3150 y 3094/3146) que las tareas de erradicación serían llevadas a cabo por el municipio, con el apoyo técnico financiero de ACUMAR. El proyecto definitivo de obra y presupuesto presentado por el Municipio (Exp ACR 6226/12) no ha avanzado.

En relación al basural municipal de San Vicente, más allá que se encuentre fuera del límite de la cuenca hídrica, consideramos que su inclusión en este proceso se ajusta al criterio establecido por la CSJN el 27/12/12: "*que pueda tener relación directa o indirecta con su saneamiento*", y, por lo tanto, su erradicación debe incluirse en la actividad de la ACUMAR.

VII. PETITORIO.

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

1. Tenga por contestado en tiempo y forma el traslado ordenado.

2. Requiera a la ACUMAR la presentación de un informe, con un cronograma de acciones, sobre todos los sitios con residuos de la cuenca hídrica, incluyendo aquellos a cargo de los municipios, e independientemente de que se hayan declarado erradicados.

3. Ordene la presentación de una base de datos de sitios con residuos actualizada, con el objeto de conocer la evolución de la línea de base.

4. Exija la inclusión de los criterios de priorización expuestos en el apartado VI. 3..

5. Intime a la ACUMAR a presentar un proyecto definitivo para la recomposición ambiental de los basurales municipales y una adecuada disposición final en los partidos de Gral. Las Heras, Cañuelas, Marcos Paz y San Vicente.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-

Dr. DANIEL BUGALLO OLANO
ABOGADO
CSJN T° 8 - F° 877

ANSELMO SELLA
ADJUNTO I A CARGO DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN