

137/05



# COPIA PARA SELLAR

DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

OAT  
Isla Demarchi  
29/04/13

## MANIFIESTA.

### PROYECTO RELLENO COSTERO ISLA DEMARCHI.

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, con domicilio constituido en la calle Colón 224 (oficina de Cardigonte), casillero 507, de esta ciudad, en autos: "**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' de trámite ante la Corte Suprema de la Nación)", en el expediente N° C.MA-R 137/05 (ex Legajo de Actuaciones N° 33/21), caratulado: "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN s/ PROYECTO RELLENO COSTERO ISLA DEMARCHI", a V.S digo:

#### I. OBJETO.

Que, en tiempo y forma, contesto el traslado ordenado por V.S. en fecha 20 de marzo del corriente (fs. 81), respecto a lo informado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) sobre el proyecto de relleno costero *Isla Demarchi*.

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 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. ANTECEDENTES.**

En fecha 17/08/2012 pusimos en conocimiento el avance de un proyecto para la realización de un relleno costero en la intersección del Riachuelo y el río de La Plata. Señalamos que el mismo partía de un análisis fragmentado e insuficiente de sus impactos, no especificaba el destino del predio y se llevaba a cabo sin intervención de la ACUMAR. En consecuencia, solicitamos que la autoridad de cuenca actuara para garantizar que dicho proyecto no obstruyera el logro de los objetivos del fallo en ejecución ni la correcta realización del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). En igual sentido se manifestó el Diputado Rafael Gentili en su presentación del día 21/08/2012 (fs. 16/18).

Ambas presentaciones fueron puestas en conocimiento de la ACUMAR, requiriéndosele asimismo informar si tuvo conocimiento del proyecto y que formule apreciaciones técnicas y jurídicas respecto a sus factibilidades de realización y contingencias (fs. 19).

La ACUMAR afirmó que tomó conocimiento del proyecto el día 25/07/12, motivo por el cual requirió informes al Ministerio de Desarrollo Urbano



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA). Con los datos obtenidos creó el expediente ACUMAR 0005829/2012. A su entender, del mismo se desprende que: 1) no está claro cuáles serán los impactos del proyecto; 2) tampoco el destino que se dará al espacio; 3) no se conoce la totalidad del proyecto; 4) no se cuenta con información de base actualizada y completa; 5) no se explicita su contribución al ordenamiento territorial y a la gestión de los residuos. Por último, dejó constancia de que enviaría una nota al GCABA solicitando la información faltante (fs. 28/77).

#### IV. OBSERVACIONES SOBRE EL ROL DE LA ACUMAR.

Lo relatado en el acápite precedente da cuenta de que la autoridad de cuenca comparte el diagnóstico de situación que esta parte puso en conocimiento de V.S. No obstante, ante la problemática descrita, se limita a informar que requerirá más información al GCABA. Habida cuenta las facultades y competencias que le fueron encomendadas al organismo y su responsabilidad en la ejecución del PISA, entendemos que dicho curso de acción es a todas luces insuficiente.

Debemos recordar que las acciones que se lleven a cabo en el ámbito de la cuenca Matanza Riachuelo deben evaluarse en función de su contribución al logro de los objetivos del fallo en ejecución: mejora en la calidad de vida, recomposición del ambiente y prevención de daños.

La ACUMAR es el organismo encargado de llevar a cabo el plan de acción formulado para el logro de tales cometidos. Así fue decidido debido a que la Ley N° 26.168 (a la cual adhirieron la Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante leyes locales N° 13.642 y 2.217, respectivamente) le otorgó amplias facultades de regulación, control y fomento respecto de cualquier actividad con incidencia ambiental en la cuenca (art. 5°). Prerrogativas que resultan prevalentes por sobre cualquier otra concurrente

(art. 6°). Sin embargo, veremos a continuación que a pesar de contar con herramientas jurídicas suficientes, en los hechos ha limitado irrazonablemente su intervención en el asunto que nos ocupa.

**a) Análisis fragmentado e insuficiente de impactos.**

En el mes de agosto de 2012 informamos que el estudio de impacto ambiental (EslA) presentado por el GCABA en relación al proyecto en cuestión era defectuoso. Entre las principales fallas identificamos que: i) carecía de análisis, estudios o documentos actualizados; ii) no preveía acciones destinadas a mitigar los posibles impactos; iii) no se consideraban posibles interferencias al PISA y otros planes complementarios (como el Plan Director de AySA); iv) los documentos de base eran del año 2009 (por ende, previos al PISA); y v) acotaba el análisis a una sola etapa del proyecto.

En la presentación bajo análisis, la autoridad de cuenca (con fundamento en los Memorandos DGT 1827/2012, DGT 1793/2012, COT 552/2012 y anexos) dice que *"no se advierte coincidencia exacta entre el proyecto presentado para la realización de dichos documentos (los estudios de base) y el proyecto presentado a la ACUMAR por CABA"*.

Agrega que el proyecto no hace mención a otros planes existentes para su *"zona de relación inmediata"*, como los planes para los barrios informales *Lamadrid* y *Rodrigo Bueno*, la construcción de un *Polo Audiovisual y Cinematográfico* y el emprendimiento inmobiliario *Solares de Santa María S.A.* Por el contrario, afirma que *"se desprende que la Planta Dock Sud y su correspondiente emisario y difusor no presentan una interferencia al desarrollo del proyecto en cuestión"*.

Resulta lógico que, ante ello, concluya que desconoce la totalidad del proyecto (hay informes sobre solamente 11 has.) y sus posibles



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

impactos, que no posee información actualizada y que no se encuentra explicitada la relación del proyecto con el ordenamiento territorial de la cuenca y la gestión de los residuos sólidos urbanos (el relleno se realizará con escombros y residuos áridos). **Lo que no resulta razonable es que no adopte medidas más conducentes que un mero pedido de informes al GCABA.**

¿Quién sino la ACUMAR debe protagonizar el proceso tendiente a garantizar que el proyecto no interfiera con el logro de los objetivos del fallo y la correcta ejecución del PISA?

Al respecto, insistimos en nuestra petición para que se obligue a la autoridad de cuenca a intervenir con carácter previo a la aprobación de obras o proyectos que pudieran conllevar impactos de escala regional en la cuenca, siendo su conformidad debidamente fundada en base a los preceptos establecidos en las leyes N° 26.168, 25.675 y 25.688, indispensable para la ejecución de los mismos.

Ello resulta consistente con las competencias atribuidas al Presidente del ente interjurisdiccional en la Ley N° 26.168; por cuanto dispuso que "...tendrá facultades para: a) Tomar intervención en procedimientos de habilitación, auditoría ambiental, evaluación de impacto ambiental y sancionatorios" (art. 7, inc. a).

Ya en el año 2009 dimos cuenta de la necesidad de establecer un órgano administrativo interno en la autoridad de cuenca con jerarquía suficiente para intervenir en la evaluación de los estudios de impacto ambiental y en la habilitación de emprendimientos (ver escrito del 29/06/2009 en el expte. ppal. -ex 01/09-). Petición que reiteramos al evaluar el PISA (escrito del 12/04/2010 en el expte. ppal -ex 01/09-) y al analizar el *Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio* (escrito del 07/09/2011 en el ex Expte. 21/09).

Cabe recordar que con fecha 28/12/2010 se exigió a las autoridades, entre las que se incluía a la ACUMAR, reglamentar e intervenir en la tramitación de las habilitaciones ambientales; lo que no se llevó a cabo hasta el presente.

En el marco del ex Expte. N° 21/09 se resolvió, *“Requerir a la Autoridad de Cuenca contemplada en la ley 26.168, al Poder Ejecutivo de la Nación, al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a disponer en forma inmediata, toda la información referente al Ordenamiento Ambiental del Territorio, conformando el esquema y los parámetros bajo los cuales se realiza el mismo, aclarando los criterios que se utilizarán para unificarlos en un solo sistema. **Asimismo, deberán reglamentar e intervenir en la tramitación de las habilitaciones ambientales, todo ello bajo apercibimiento de aplicar la sanción de multa dispuesta en el fallo en ejecución**”* (pto. III, el destacado nos pertenece).

Nuevamente nos encontramos ante una omisión por parte de la autoridad de cuenca de abordar esta cuestión fundamental para poder dar cumplimiento a los objetivos fijados por el Máximo Tribunal.

La ACUMAR identifica falencias en los trabajos del GCABA pero no asume su responsabilidad en subsanar dichas tareas. Incluso afirma que la planta de AySA no interfiere en el proyecto de relleno costero sin citar fuente alguna y aun cuando lo relevante es exactamente lo contrario: que el relleno no interfiera en la planificación de la empresa para brindar agua potable y saneamiento cloacal a la población de la cuenca.

Entendemos que la autoridad de cuenca debe evaluar y, en su caso, otorgar su conformidad al proyecto previo examen de los impactos del mismo sobre la ejecución del PISA y el logro de los objetivos del fallo, estableciendo hasta entonces una moratoria de las acciones previstas.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

A esos fines deberá **analizar los impactos acumulativos del proyecto y las demás actividades previstas en la zona.**

Tal como expresó nuestra Excm. Corte Suprema, "... Dado que el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público, y su aplicación obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos... el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios, pues la aplicación de aquél principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo mediante un juicio de ponderación razonable, no debiendo buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad..." (S. 1144. XLIV; ORI "Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo rta. 26/03/2009, T. 332, P. 663).

#### **b) Destino del predio.**

Otro aspecto del proyecto que resulta problemático, en lo que coincide la ACUMAR, y en lo que tampoco avanza en medidas conducentes para garantizar un adecuado cumplimiento del fallo de la CSJN, es en el destino que se dará a los suelos que se obtengan como fruto del relleno proyectado. Nada dice al respecto el GCABA. Sin embargo, medios periodísticos indicaron que serían utilizados para el tratamiento de residuos (remitimos *brevitatis causae* a nuestro escrito del 17/08/2012).

Es indudable la responsabilidad de la ACUMAR en relación al ordenamiento ambiental del territorio y la gestión de los residuos. Sobre el particular nos hemos pronunciado en reiteradas oportunidades, entre las que destacamos nuestras opiniones sobre los documentos *Plan Integral de*

*Ordenamiento Ambiental del Territorio* (escrito del 07/09/2011 en el ex Expte. 21/09) y el *Plan Maestro de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos* (escritos del 11/11/2011 y 19/04/2011 en el ex Expte. N° 13/09).

La Ley N° 26.168 establece que, entre otras cuestiones, la autoridad de cuenca se encuentra facultada para "...*Planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca...*" (art. 5º, inc. b).

Entonces, el destino de los usos del suelo y la relación del relleno costero con su "*zona de relación inmediata*" son cuestiones inherentes a las responsabilidades del ente interjurisdiccional.

Lo expuesto refuerza la necesidad de asegurar la previa intervención de la ACUMAR en los procedimientos de habilitación (conforme se expuso en el apartado anterior), a la vez que insta a exigir al organismo que ejerza las facultades que le fueron legalmente encomendadas para garantizar que el destino de los suelos rellenados sea acorde al PISA y los objetivos del fallo.

En consecuencia, además de solicitar informes al GCABA, la autoridad de cuenca debe establecer los criterios y lineamientos de una macrozonificación del territorio y articular la planificación del GCABA de modo que su proyecto coadyuve (o al menos no interfiera en el) logro de los cometidos dispuestos.

## VI. RESERVA DE CASO FEDERAL

Para la eventualidad que V.S. no hiciera 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



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

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.

### VII. PETITORIO.

En razón de lo expuesto solicito a V.S:

1. Tener por contestado en tiempo y forma el traslado ordenado.
2. Ordenar a la ACUMAR intervenir en la habilitación ambiental del proyecto con carácter previo a su comienzo de ejecución, debiendo examinar la correspondencia del mismo con el desarrollo del PISA y el logro de los objetivos del fallo en ejecución, prestando, en su caso, conformidad debidamente fundada.
3. Requerir a la ACUMAR informes sobre la zonificación que correspondería otorgar a los suelos obtenidos con el relleno costero de modo de garantizar su correspondencia con el PISA y los objetivos del fallo en ejecución.
4. Tener presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-

*orena*  
Lorena Reynoso  
29/04/2013  
13.15 us.

Dr. DANIEL BUGALLO OLANO  
ABOGADO  
CSJN T° 8 - F° 377