DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

COPIA PARA SELLAR

RSU
15/04/14

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

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 N° 52000311/2013**, 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/ daños y perjuicios*** *(daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)*", a V.S. digo:

I. OBJETO.

Que, en tiempo y forma, vengo a contestar el traslado ordenado por V.S. a fs. 4227, respecto de la presentación de la ACUMAR que obra agregada a fs. 4159/4226.

Asimismo, en cumplimiento de la manda de la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante "CSJN") 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. ANTECEDENTES.

Que, en materia de saneamiento de basurales, la CSJN ordenó a la ACUMAR: 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. Asimismo, ordenó informes sobre la limpieza de los márgenes del río (Fallos: 331:1622, Considerando 17, incs. IV y V).

Con posterioridad, en el marco del presente proceso de ejecución de sentencia, se dispusieron medidas complementarias con miras a promover un adecuado cumplimiento de las obligaciones a cargo de la ACUMAR y las jurisdicciones condenadas. El tribunal cimero estableció los alcances territoriales de la causa (resolución del 27/12/2012) y V.S. requirió numerosos informes sobre el grado de avance en las actividades comprometidas (resoluciones del 29/07/2013, 24/09/13, 03/02/2014 y 06/02/2014, entre otras, y audiencia del 27/11/2013).

A su vez, esta parte formuló numerosas observaciones en torno a las actividades desplegadas por las autoridades, en los escritos de fecha 25/03/2014, 20/02/2014, 13/02/2014, 11/09/2013, 11/07/2013, 03/07/2013 y 11/11/2011, entre otros.

En dichas presentaciones hemos peticionado que V.S.: a) Requiera a la ACUMAR la presentación de un informe sobre los avances del PMGIRSU, en sus ejes estratégicos de gestión integral y saneamiento de basurales, con especial atención en el Programa de Sensibilización ACUMAR 3R, construcción de Ecopuntos, recolección de residuos en villas y asentamientos; b) Impulse la adopción de las normas y los recursos necesarios para implementar un sistema de separación en origen; c) Exija la

construcción de indicadores que den cuenta de las reducciones alcanzadas en materia de volumen de residuos generados y dispuestos en basurales irregulares; d) Intime a la ACUMAR a presentar un plan de recolección de residuos en el 100% del territorio de la cuenca hidrográfica; e) Requiera la presentación de un plan para garantizar que el 100% de los residuos generados en la cuenca sean procesados en un Ecopunto con anterioridad a su disposición final; f) Requiera a la ACUMAR la presentación de un plan para todos los sitios con residuos de la cuenca, hayan sido limpiados o no, incluyendo aquellos a cargo de los municipios y los nuevos denunciados, detallando un cronograma de acciones, especialmente aquellas tendientes a evitar la reinserción e incluyendo los criterios de priorización para la intervención expuestos en el escrito del 11/07/2013; g) 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. Solicitudes que continúan pendientes de resolución.

En esta oportunidad, la autoridad de cuenca aporta información sobre basurales existentes en la cuenca, cronograma de erradicación, plan de prioridades, compromisos asumidos por las partes firmantes del PMGIRSU y descargas irregulares. Al efecto, adjunta los memorandos CGIRS N° 39/2014, DGT N° 173/2014, CGIRS N° 224/2013, CGIRS N° 340/2013, CGIRS N° 403/2013, CGIRS N° 430/2013, CGIRS N° 464/2013, CGIRS N°465/2013, CGIRS N° 168/2013 y CGIRS N° 420/2013 (fs. 4149/4226).

Al respecto, formulamos las observaciones que se desarrollan a continuación, a la luz de los antecedentes referidos precedentemente.-

III. OBSERVACIONES.

Que, conforme hemos expuesto en numerosas presentaciones, el cumplimiento del fallo de la CSJN obliga a erradicar los basurales ilegales de la cuenca, así como también a prevenir su formación. En tal sentido, es preciso lograr la remediación de los pasivos ambientales existentes y, simultáneamente, atender la principal causa del problema: la vigencia de una inadecuada gestión de los residuos.

Al respecto, la normativa vigente establece que la gestión integral es la vía apropiada para intervenir en los diversos aspectos sociales, económicos y ecológicos que convergen en la problemática (Ley de presupuestos mínimos Nº 25.916, provincial Nº 13.592 y de la ciudad autónoma Nº 1.854). Dicha gestión integral requiere actuar sobre la generación, disposición inicial, recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos. Etapas que corresponde articular de un modo coherente, contemplando su interdependencia y complementariedad.

En el caso que nos compete, de acuerdo a lo resuelto por la CSJN, y en su rol de autoridad rectora en materia ambiental en la cuenca Matanza Riachuelo (cfme. Ley Nº 26.168), es la ACUMAR quien debe organizar los recursos normativos, económicos y técnicos para el logro de los cometidos antes mencionados, a la vez que coordinar y monitorear la actividad de las autoridades locales y demás jurisdicciones involucradas.

Los sucesivos informes del ente interjurisdiccional dan cuenta de progresos en la generación de información, la remoción de residuos de sitios relevados y el monitoreo de los mismos. No obstante, evidencian la permanencia de la problemática con una recurrente formación de basurales, aún acotando la cuestión al listado de sitios relevados por el organismo. En última instancia, dan cuenta de serias dificultades para revertir las causas

profundas de los conflictos que se suscitan, así como también para articular el papel que le compete a los distintos niveles de gobierno.

Habida cuenta de que continúan pendiente de resolución las medidas peticionadas por esta parte para atender ausencia de una adecuada gestión integral de los residuos, que obran en los escritos de fecha 18/03/2014, 21/02/2014, 14/02/2014, 11/09/2013, 11/07/2013 y 03/07/2013, reiteramos nuestra solicitud para que se provean las mismas.

Sin perjuicio de ello, en aras de contribuir a la tarea de V.S. seguidamente formulamos observaciones en relación al nuevo informe de la ACUMAR.-

a) Basurales existentes en la cuenca

En primer lugar debemos advertir que la presentación no informa sobre los *"basurales existentes en la cuenca Matanza Riachuelo"*, sino sobre los basurales existentes en la línea de base de la ACUMAR. Dado que la problemática de los residuos es un fenómeno dinámico, el listado, que fue elaborado al suscribirse los acuerdos en el año 2010, no ilustra fidedignamente sobre el estado de situación en la materia.

Cabe recordar que ello fue observado por esta parte en anteriores oportunidades, por cuanto consideramos que los sitios pendientes de intervención son todos aquellos comprendidos en la cuenca e involucrados en el PISA que evidencien presencia de residuos. En consecuencia, hemos solicitado una **base de datos** que, incluyendo a los sitios utilizados como punto de partida (línea de base), incorpore a los nuevos basurales detectados, así como también que la misma resulte accesible, en formatos adecuados para su análisis y reutilización (ver escrito del 13/02/2014, entre otros).

V.S. se pronunció en igual sentido al requerir *"un listado actualizado de los sitios denunciados y de los nuevos basurales registrados a través de sus distintos canales de consultas y reclamos"* (fs. 3810) y *"un correcto y sencillo acceso a la información sobre basurales que restan ser erradicados, incluyendo acciones para evitar la reinserción, y su publicación en la página web del organismo"* (resolución del 24/09/2013).

El primer punto continúa pendiente, por cuanto la Base de datos acompañada en el archivo Excel no contempla los nuevos basurales lo que deberá subsanarse. Con respecto al segundo, reconocemos un avance positivo en la presentación de la información.

El archivo *Excel* contiene datos relevantes (Código, Nombre, Dirección, Tipología, Latitud, Longitud, Partido, Localidad, Cuenca -dentro o fuera cuenca hídrica-, Subcuenca, Relevamiento y tipificación, suscripción de convenios, determinación de volumen, iimpieza a cargo de ACUMAR, limpieza a cargo del municipio, mantenimiento a cargo del municipio, última inspección mensual, declaración de reinserción, año, volumen, superficie y resultado de última inspección) y ofrece un resumen de los resultados, lo cual facilita la interpretación de los mismos.

Ahora bien, es posible continuar mejorando el acceso a la información. Por un lado, la columna "*Limpieza a cargo de los Municipios"* no posee datos (S/D). Esto supone que las autoridades locales no informan a la ACUMAR sobre las tareas que realizan. Por otro, solo se da cuenta de la última inspección a cada sitio. Sería conveniente informar los resultados de todas las inspecciones, único modo de evaluar la evolución de los sitios, como también la eficacia de las acciones para evitar la reinserción.

Un campo que resulta novedoso es el relativo a *"Declaración de reinserción"*. Así fueron identificados 107 sitios hasta enero de 2014, con 4

más en trámite y 261 no a cargo de la ACUMAR (N/A). Sobre la "declaración de reinserción", es preciso clarificar sus alcances e incluir a los sitios a cargo de los Municipios (N/A). También explicitar el procedimiento utilizado e informarse su correlato en las acciones en materia de sitios pendientes y actualización de los indicadores.

En cuanto a los archivos kmz, consideramos que la inclusión de cada sitio definido como un polígono se ajusta mejor a la realidad que la utilización de un punto.-

b) Cronograma de erradicación y plan de prioridades.

Las actividades previstas por la ACUMAR dan cuenta de que persiste en su erróneo criterio respecto a los *"sitios pendientes"*. Ello por cuanto categoriza a éstos en función de su compromiso para ejecutar actividades en ellos[1], y no de su realidad concreta (si hay residuos o no en los predios).

Nótese que la manda dispuesta por V.S. obligaba a indicar un cronograma de erradicación del remanente que debe ser limpiado para cumplir con el objetivo trazado por la CSJN (03/02/2014). Y el objetivo trazado por la CSJN, en este aspecto, requiere el saneamiento de los basurales y la prevención de su formación. **Es una obligación de resultado**, cuyo cumplimiento no puede ser alcanzado si persisten sitios de disposición irregular de residuos en la cuenca.

Cuando se contrasta la cantidad de *"sitios pendientes"* y las intervenciones prevista por la ACUMAR para el año 2014 con el diagnóstico

---

[1] De 447 sitios incluidos en la línea de base, según lo suscripto, le correspondía a la ACUMAR limpiar 269, ya que 178 eran puntos de arrojo a cargo de los municipios. De esos, 186 se informan como "limpiados", 18 "en curso", 22 "en trámite", 22 "pendientes", 17 "fuera de la cuenca hídrica" y 4 "para la baja".

que surge de los propios informes del organismo resulta evidente que, a pesar de los esfuerzos, lejos está de alcanzarse el resultado obligado.

La autoridad de cuenca informó 54 nuevos sitios denunciados, 107 sitios que ya han sido limpiados con *"declaración de reinserción"*, 291 sitios con residuos en la última inspección de enero de 2014, 14 bajas efectivas y 41 en trámite (fs. 3813/3815). A ello deben adicionarse los puntos de arrojo (178), en los cuales las tareas de limpieza no han sido explicitadas, y que según lo informado por la ACUMAR evidencian un elevado número de sitios con residuos (113). Ello a pesar de que V.S. requirió a los municipios intensificar el control sobre predios saneados, presentar un cronograma de control sobre cada uno de ellos y, en caso de hallar basura, indicar el modo y tiempo que demandará su solución (resoluciones de fecha 29/07/2013 y 24/09/13).

En cuanto a la priorización en las tareas de limpieza, la ACUMAR explicita tres etapas de intervención. La primera se concretaría en el año en curso, con la limpieza de 38 sitios en tareas divididas por trimestre. Sobre las siguientes etapas no obran plazos específicos.

Además de la planificación de los plazos, a nuestro entender, otras cuestiones deben ser consideradas para la priorización de las actividades. En anteriores oportunidades hemos señalado la necesidad de apreciar la magnitud de la problemática y sus posibles impactos negativos.

En tal sentido, impulsamos la utilización de un criterio de zonas de riesgo (que ya fue sostenido para la elaboración de mapas de zonas rojas en los estudios de salud) y 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. Encontrándose pendiente lo peticionado al respecto,

remitimos a lo expuesto en nuestro escrito del 11/07/2013, solicitando se provea lo allí peticionado.

En conclusión, consideramos que las tareas de limpieza en los 38 sitios previstas para este año son insuficientes. Es preciso planificar acciones de prevención y de saneamiento en todos los sitios con residuos, tanto los asumidos por la ACUMAR como los correspondientes a los municipios, en función de un criterio de riesgo ambiental. Simultáneamente, se debe atacar la principal causa del problema, la inadecuada gestión de los residuos en la cuenca.-

c) Plan Maestro GIRSU – Acuerdos con los Municipios

Al referirse a los compromisos asumidos por las partes firmantes del Plan Maestro GIRSU, la ACUMAR se limita a transcribir los mismos sin aportar mayor información. Entendemos que ello constituye un accionar de mala fe del organismo puesto que la manda establecida en la resolución del 03/02/2014, tenía –evidentemente- por fin conocer el estado de situación en el cumplimiento de los mismos.

En su carácter de autoridad rectora en materia ambiental en la cuenca Matanza Riachuelo (cfme. Ley Nº 26.168) y de obligada al logro de los objetivos establecidos por la CSJN en el fallo en ejecución, la **ACUMAR debe valorar la implementación del plan e informar un monitoreo del grado de avance alcanzado a través de los acuerdos firmados, así como también atribuir responsabilidades en los casos de deficiencias que obstaculizan el logro de los cometidos dispuestos**.

Una herramienta necesaria y actualmente deficiente en este sentido son los indicadores. En anteriores oportunidades cuestionamos la

utilidad de los previstos por la ACUMAR en la materia, por lo que solicitamos su reformulación (ver escritos del 03/07/2013, 13/02/2014 y 18/03/2014).

Para ilustrar sobre las obligaciones a cargo de las partes signatarias del acuerdo, se podría utilizar escala simple: Cumplido, Parcialmente cumplido, Incumplido. De este modo se podrían determinar responsabilidades en los déficits de la política de residuos y, en su caso, replantearse las estrategias de gestión.

Otra cuestión en relación a este punto es la necesidad de mejorar los informes relativos al Plan Maestro GIRSU. Para un adecuado acceso a la información pública hemos requerido anteriormente que en la página web de la ACUMAR se ordenen los datos según los contenidos del PMGIRSU, así como también la actualización de los cronogramas, con especial atención en los ecopuntos (ver escrito del 13/02/2014); lo que continúa pendiente de resolución.-

d) Descargas irregulares.

Al referirse a las descargas irregulares de residuos en la cuenca, la ACUMAR ilustra sintéticamente el cúmulo de observaciones que venimos formulando en nuestras presentaciones. Por un lado, se evidencia la insuficiencia de las actividades previstas para alcanzar una gestión integral que articule adecuadamente todas las etapas en el ciclo de vida de los residuos. Por otro, denota las dificultades que tiene el organismo para coordinar, monitorear y garantizar los resultados del accionar de los distintos niveles de gobierno involucrados.

Esta parte precisó en anteriores oportunidades medidas necesarias para lograr una gestión integral de los residuos: programas para minimizar la generación, establecer la separación en origen en toda la cuenca,

garantizar la recolección de residuos en el 100% del territorio, regular la recolección diferenciada de residuos, asegurar la capacidad de los *ecopuntos* para tratar la totalidad de los residuos generados, definir sitios de disposición final en los municipios no incluidos en el CEAMSE, etcétera (ver escritos de fecha 18/03/14, 20/02/2014, 13/02/2014, 11/09/2013, 11/07/2013, 03/07/2013 y 11/11/2011, entre otros).

Dichas medidas continúan ausentes y pendientes de resolución judicial, aún cuando V.S. dispuso medidas en el sentido descripto (resoluciones del 24/09/2013, 29/07/2013 y 03/02/2014, en relación a una planificación para los residuos producidos y recolectados dentro de la cuenca, reglamentación de la separación en origen y prevención de las descargas irregulares, respectivamente).

Nótese, por caso, la imprecisión de lo informado y cómo se confunden las etapas de la gestión integral. El organismo da cuenta de *"medidas tendientes a lograr la minimización de la disposición final de la basura"* con medidas preventivas como ser: un programa de incorporación de villas y asentamientos a la recolección formal de residuos, relevamientos por parte de inspectores, cartelería institucional en los basurales saneados, el programa ACUMAR 3R, la puesta en marcha de *ecopuntos* y *"estrategias locales de involucramiento de la ciudadanía en la separación en origen de residuos"*.

Consideramos que debe darse cuenta debidamente de estas acciones, respetando las instancias de la gestión integral y detallando el estado actual, cronograma de actividades, plazos, recursos, responsables, resultados obtenidos o esperados, indicadores de cumplimiento; todo ello de acuerdo con los lineamientos definidos en el PMGIRSU.

En cuanto a la articulación del accionar de los diversos niveles de gobierno involucrados, la ACUMAR insiste con los compromisos asumidos en el Plan Maestro y cita a las normas sectoriales para resaltar el rol que les compete a las autoridades locales en la materia.

Esta parte coincide en la necesidad de profundizar las intervenciones de los municipios, la C.A.B.A. y la Provincia de Buenos Aires en la materia; lo que no obsta a la responsabilidad de la ACUMAR como sujeto obligado al cumplimiento del programa establecido por la CSJN y como máxima autoridad ambiental en la cuenca.

Es sabido que corresponde al ámbito de discrecionalidad propio de la administración la determinación de los medios conducentes al logro de los objetivos del fallo. Pero ello nunca puede significar que la autoridad obligada y las jurisdicciones condenadas se desentiendan del asunto. Por el contrario, deben garantizar el resultado último de las tareas, organizar los recursos normativos, económicos y técnicos para el logro de una gestión integral de los residuos en la cuenca Matanza Riachuelo y, en caso de corroborarse, informar detalladamente los obstáculos que identifique e impulsar medidas correctivas y sancionatorias.-

IV. RESERVA DE CASO FEDERAL

Que, 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 Nº 4/2007, y de conformidad con lo dispuesto en el Considerando 21º del fallo en ejecución.-

V. PETITORIO.

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

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

2. Provea la totalidad de las medidas peticionadas en los escritos del 18/03/2014, 21/02/2014, 14/02/2014, 11/09/2013, 11/07/2013 y 03/07/2013. En consecuencia:

a) Requiera a la ACUMAR la presentación de un informe sobre los avances del PMGIRSU, en sus ejes estratégicos de gestión integral y saneamiento de basurales, con especial atención en el Programa de Sensibilización ACUMAR 3R, construcción de Ecopuntos, recolección de residuos en villas y asentamientos.

b) Impulse la adopción de las normas y los recursos necesarios para implementar un sistema de separación en origen.

c) Exija la construcción de indicadores que den cuenta de las reducciones alcanzadas en materia de volumen de residuos generados y dispuestos en basurales irregulares.

d) Intime a la ACUMAR a presentar un plan de recolección de residuos en el 100% del territorio de la cuenca hidrográfica.

e) Requiera la presentación de un plan para garantizar que el 100% de los residuos generados en la cuenca sean

procesados en un *Ecopunto* con anterioridad a su disposición final.

f) Requiera a la ACUMAR la presentación de un plan para todos los sitios con residuos de la cuenca, hayan sido limpiados o no, incluyendo aquellos a cargo de los municipios y los nuevos denunciados, detallando un cronograma de acciones, especialmente aquellas tendientes a evitar la reinserción e incluyendo los criterios de priorización para la intervención expuestos en el escrito del 11/07/2013.

g) 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;

3. Requiera la incorporación en la *Base de Datos de Basurales*, de los nuevos sitios denunciados, las tareas a cargo de los municipios y los resultados de las sucesivas inspecciones, y su publicación en el portal web de la autoridad de cuenca.

4. Requiera al ente interjurisdiccional la evaluación del grado de avance en los convenios relativos al PMGIRSU y los Acuerdos Específicos sectoriales.

5. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-

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