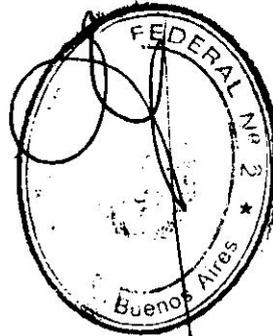




DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



13/9/16
R:15HS

CONTESTA TRASLADO.

Señor Juez:

Juan Pablo Jorge, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, manteniendo domicilio constituido en la calle Colón N° 224 (Of. Cardigonte), Casillero N° 507, de Morón, y electrónico en el CUIT N° 20047544093, en el expediente N° FSM 52000150/2013, 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)”**, en virtud de la competencia transitoriamente atribuida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el expediente **M. 1569. XI**, a V.S. digo:

I. INTRODUCCION:

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.

II.- PERSONERIA:

Que conforme lo acredito con la copia simple del poder adjunto, soy apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación.

En tal carácter me presento en estos obrados, ratificando el domicilio oportunamente constituido.

III.- OBJETO:

1.- Que, en tiempo y forma vengo a responder el traslado conferido acerca de la actualización del Plan Integral de Saneamiento Ambiental, (PISA) presentada por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.

2.- Que ACUMAR, a fin de dar cumplimiento a lo oportunamente ordenado por V.S. en sus sentencias de fecha 23 de Septiembre de 2015 y 29 de Febrero de 2016, presentó un documento denominado "Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Actualización PISA 2016" y un Anexo denominado "PISA. Hacia una visión compartida de la Cuenca Matanza Riachuelo. Anexo Programas y Proyectos", en el Expte. N° FSM 52000150/2013, a fs. 11.669/71, en el que constan 79 fichas de proyectos.

3.- Que, como fue oportunamente expresado en el Informe del Cuerpo Colegiado a 7 años del dictado de la sentencia por parte de la Corte, entendemos que aún está vigente la necesidad de contar con "un nuevo pronunciamiento que, como en 2006, genere oportunidades de deliberación para definir escenarios actualizados de recomposición ambiental. Esta etapa de transición permitiría adoptar medidas complementarias que especifiquen el alcance de los objetivos y precisen responsabilidades, resultados, cronogramas y términos, de modo de intensificar las transformaciones necesarias para dotar a la cuenca Matanza Riachuelo de un horizonte de recomposición y sustentabilidad."

Que para poder contar con los elementos necesarios para un nuevo pronunciamiento por parte del tribunal de origen, no resulta suficiente que la



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

Autoridad de Cuenca realice una adecuación del PISA, sino que es preciso contar con un nuevo plan para la recomposición ambiental, la mejora de la calidad de vida y la prevención del daño en la Cuenca Matanza Riachuelo.

Entendemos que a fin de permitir evaluar, primero su razonabilidad y luego los avances a medida que sea implementada, es necesario que esta propuesta cumpla con los siguientes presupuestos mínimos:

1. Asuma los objetivos del fallo y proponga una definición operativa de los mismos.
2. Haga explícitos los diagnósticos realizados por ACUMAR, o los genere, en el caso de las mandas en las que no se cuenta con ellos, acerca del estado ambiental de la cuenca, sus dinámicas sociales, productivas y naturales, el riesgo ambiental al que se encuentra expuesta la población y los daños ya producidos en la salud, y las limitaciones u obstáculos que se presentan para su resolución, todo ello necesario para poder evaluar a partir de qué supuestos parte la Autoridad comprende su tarea.
3. Identifique las diferentes líneas de acción sobre las que pretende actuar, mostrando y dando razones sobre su vinculación con los objetivos perseguidos
4. Proponga fundadamente intervenciones de política pública para cada una de estas líneas de acción, explicitando en todos los casos el tipo de actividades que se contemplan, sus objetivos cuantitativos y cualitativos, su alcance (territorio comprendido, identificación y cuantificación de la población a la que se dirige o instituciones abarcadas, según corresponda), y metas intermedias.
5. Establezca indicadores de resultados y estime su evolución en función de los diferentes escenarios de recomposición.

6. Evalúe alternativas para alcanzar las metas propuestas en función de los recursos presupuestarios, humanos, normativos y organizativos que los Estados condenados comprometerán para implementarlos.

El documento de actualización que hoy analizamos mantiene, en lo esencial, las falencias apuntadas.

Debe sin embargo hacerse notar que la actualización presentada contiene una propuesta que de concretarse adecuadamente puede dar lugar a la elaboración de un Plan Integral que, con un enfoque estratégico que apunte a las causas de la contaminación, cumpla con las condiciones y presupuestos mínimos que, entendemos, son a esta altura insoslayables para conducir este proceso hacia el cumplimiento de los objetivos fijados por el máximo tribunal.

El proceso que propone ACUMAR para la construcción de una visión compartida y un plan estratégico es la oportunidad para construir este instrumento de gestión para cumplir con los objetivos ordenados en el fallo que sea acorde a un enfoque integral con perspectiva de derechos humanos e inclusión social, pero para que esto sea posible debe contarse con una propuesta clara sobre la cual pueda girar el debate público.

Sin embargo no debemos dejar de tener en cuenta que aunque de modo amplio, los objetivos ya están planteados en el fallo de la CSJN de 2008, y una nueva discusión sobre este punto, no solo demora la elaboración de un plan de trabajo por el tiempo que lleve lograr ese consenso, sino que además genera el grave peligro de validar objetivos de largo plazo habilitarían no mejorar el ambiente en los próximos 10 años.

Por ello, recordamos que dejar de contaminar es un objetivo inmediato, que incluso debiera estar signado por el principio precautorio (rector en cuestiones de daños al ambiente), tomando medidas urgentes y eficaces sobre



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

las fuentes de contaminación hasta encontrar la forma de volver a desarrollar las actividades que están contaminando la zona sin sus efectos negativos. Si el proyecto presentado tuviera esas medidas urgentes, la discusión sobre los objetivos de largo plazo es posible.

Siendo que esas medidas no están siendo llevadas a la práctica ni son siquiera mencionadas en el documento, la discusión planteada y el modo de desarrollar la actualización del PISA devienen una nueva violación a los derechos elementales de las personas que habitan la cuenca y sufren en su cuerpo y en el de sus hijos las consecuencias del deteriorado estado del ambiente en la cuenca.

Para el adecuado desarrollo de las audiencias y encuentros previstos deberían presentarse previamente los diagnósticos y las propuestas de políticas e indicadores, de modo de poder recibir observaciones y comentarios, que le permitan a la Autoridad de Cuenca, en un plazo razonable que no debería exceder el presente año, presentar ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para su evaluación y homologación, una propuesta integrada en el marco de un Plan Estratégico. Cabe recordar que la información completa, clara, suficiente, y con antelación, de los planes de acción es condición indispensable para la participación pública: no resulta posible opinar acerca de lo que no se conoce.

La propuesta final a la que se llegue debería ser, una vez homologada, la hoja de ruta para el cumplimiento del fallo y la base para su evaluación. La ausencia de un documento de este tipo no hará más que perpetuar las dificultades con las que esta causa se enfrentó en el pasado, y de las que dimos cuenta en cada uno de los informes realizados por el Cuerpo Colegiado.

Nótese de en los más de 250 escritos presentados, sólo algunos, de modo excepcional, pudieron dedicarse a evaluar la implementación de programas previamente establecidos, discutiendo en todo caso los logros respecto de los objetivos del fallo o las causas de eventuales desvíos respecto de lo previsto.

La mayor parte de nuestras intervenciones debieron señalar problemas referidos a la falta de información, políticas insustentables, normativas permisivas, actividades inconducentes u omisiones en el uso de las facultades de ACUMAR, haciendo ingentes esfuerzos por tratar de extraer de las múltiples acciones informadas de modo inconexo, una estructura coherente que pudiera ser evaluada a la luz de las obligaciones impuestas por la sentencia.

Queremos enfatizar que la falta de un plan para cumplir con los objetivos del fallo es una de las principales causas del incumplimiento, ya que la falta de información veraz y ordenada, de una orientación clara y puntos de referencia comunes impidieron un adecuado control y favorecieron la ineficiencia en las políticas.

La afirmación realizada acerca de la insuficiencia del documento presentado para suplir estas falencias se basa en un análisis, más abajo detallado, acerca de las condiciones que creemos que tiene que tener el PISA para guiar efectivamente este proceso de elaboración e implementación de políticas públicas ambientales en el marco de un proceso judicial, permitiéndole a todos los actores contar con un marco de planificación que dé tanto previsibilidad y elementos que permitan su evaluación, como la necesaria flexibilidad para realizar adaptaciones durante su implementación.



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

Oportunamente el máximo tribunal entendió que era indispensable contar con un plan de acción. Ya en su primera intervención, en 2006, exigió la presentación de un plan integrado que contemplara la totalidad de los instrumentos de la política y la gestión ambiental (arts. 5º y 6º de la ley 25.675). No obstante, los documentos presentados por los estados condenados y ACUMAR nunca alcanzaron tal estándar.

El documento inicial fue criticado severamente por un comité de expertos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y los actuales miembros del Cuerpo Colegiado, motivo por el cual la CSJN expresó que la planificación evidenciaba deficiencias a ser tenidas en cuenta. Luego se aprobó un Resumen Ejecutivo del PISA (Resolución ACUMAR 8/2007) sin que existiera un documento de base, y fue necesaria una intimación judicial para que se comenzara un trabajo articulado de planificación. Sin embargo, en esa oportunidad, última instancia de planificación, se omitió toda participación social y se elaboró un documento carente de integralidad, que se asemeja a una mera recopilación de iniciativas sectoriales, hoy muchas de ellas discontinuadas. Ese documento inadecuado se actualizó en el año 2010, sin que pudiera convertirse en una guía efectiva para la acción.

Hoy nuevamente se presenta una actualización, cuya introducción recepta una mirada más integrada, y en particular atiende muchas de las preocupaciones manifestadas por el Cuerpo Colegiado en estos años. Sin embargo, los proyectos anexos, que constituyen en lo concreto el plan de acción propuesto, no logran transmitir la convicción de que son adecuados para de concretar lo expresado en la introducción.

Asimismo debe notarse que los obligados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación son los Estados condenados, esto es: el gobierno de la Nación y los

gobiernos de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, desde la creación del organismo interjurisdiccional, se ha notado la ausencia absoluta de las autoridades responsables por la calidad de vida de los habitantes y la recomposición del ambiente de la cuenca en todas las instancias (elaboración de proyectos, presentaciones ante la justicia, diálogo con la ciudadanía y las empresas, realización de las obras y los trabajos en el territorio y de la normativa).

Tanto la sentencia de la Corte Suprema de 2008, como la orden del Juez de ejecución de actualizar el Plan Integral, mencionan claramente a los responsables, siendo la Autoridad de Cuenca, además de autoridad prevalente en lo ambiental, un órgano coordinador de las actividades de los estados en los otros campos de intervención, sin la facultad de determinar autónomamente los objetivos a cumplir. En el documento de traslado no se observa que, más allá de los representantes de los estados en el directorio de ACUMAR, hayan participado los responsables de las definiciones políticas necesarias para el cumplimiento de la sentencia, tampoco, por caso, se observa que vayan a participar en la audiencia convocada por ACUMAR para la construcción de la visión compartida sobre la cuenca (a realizarse el 16 de septiembre, mismo día que la audiencia sobre tarifas de servicios).

No podemos dejar de resaltar que lo importante para lograr la recomposición del ambiente es una política de Estado que así lo persiga, con responsables y el compromiso de las máximas autoridades la Nación, la Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como de los Intendentes de los Municipios atravesados por estos ríos y sus arroyos. Sin su participación en la elaboración del plan de trabajo, ni en la construcción de la visión compartida y los objetivos de recomposición entendemos que solo nos encontraremos ante ejercicios de planificación impotentes.

Entendemos que sería necesario que la propia Corte Suprema inste a los funcionarios señalados para que acepten el protagonismo que les corresponde en este tema y asuman los compromisos necesarios para lograr los urgentes objetivos a los que están condenados: dejar de contaminar la Cuenca Matanza Riachuelo,



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

recomponer el ambiente de la cuenca y mejorar la calidad de vida de los más de 5 millones de personas que la habitan.

Finalmente, en el documento anexo se muestra una síntesis que resulta de haber analizado cada proyecto a la luz de los presupuestos mínimos más arriba expresados así como de su capacidad para atender los problemas ambientales de la cuenca conforme el principio de prevención del artículo 4to de la ley 25.675.

Conclusión

Estamos frente a una oportunidad de que este proceso cuente con un instrumento renovado, que sea la base para un replanteo adaptativo del esquema de ejecución del fallo de la Corte. Un esquema que respete la iniciativa y facultades de los Poderes Políticos, al tiempo que refuerce la capacidad del Poder Judicial de verificar que las acciones comprometidas por los Estados, redundaría efectivamente en la restitución de los derechos ambientales que garantiza la Constitución Nacional.

El documento presentado avanza en materia de orientaciones y definiciones conceptuales, aunque soslaya definiciones centrales, precisas y cuantificadas acerca del alcance que ACUMAR pretende darle en sus políticas a los objetivos fijados por el fallo de la Corte. Tampoco se observa ni en la elaboración del documento ni en la implementación de los proyectos que incluye la participación de los Estados condenados y los municipios de la cuenca como protagonistas y responsables que son más allá de las representaciones en el directorio de ACUMAR.

Por otro lado, las escuetas fichas de proyecto que acompañan a la introducción resultan insuficientes para evaluar las razones de su

implementación, su vínculo con los objetivos perseguidos, las metas que se propone alcanzar y el modo de intervención que utilizará para ello.

En suma, entendemos fundamental poder contar con un plan estratégico con las características indicadas y aspiramos a que ello sea posible en el marco del proceso de construcción de una visión común y de planificación estratégica. Para esto es necesario que los Estados de la Nación, a Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, junto con la ACUMAR y contando con la participación de los municipios presenten de manera clara y suficiente sus diagnósticos, propuestas y los fundamentos de éstas. Sólo de esta manera será posible establecer una política de Estado tendiente a cumplir la sentencia de la Corte Suprema, e identificar, en los proyectos presentados, los acuerdos y discrepancias, y resolver los vacíos que persistan.

Lamentablemente tras diez años de que la Corte lo haya exigido, y a pesar de las diferentes versiones presentadas, el camino para la recomposición del ambiente de la Cuenca siguen sin contar con una hoja de ruta basada en el conocimiento de la realidad ambiental, social y productiva de la cuenca, con políticas públicas explícitas y razonables, y medios para evaluar su implementación. El año 2017 debería comenzar con esta hoja de ruta homologada, de modo que los esfuerzos puedan centrarse en lograr su implementación.

IV.- PETITORIO:

1. Por lo expuesto solicitamos intime a la ACUMAR y a los Estados condenados a elaborar, de modo participativo una propuesta de planificación de las políticas públicas tendientes a cumplir con los objetivos del fallo de la Corte, que contemple los presupuestos



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

- mínimos enunciado a saber: asuma los objetivos del fallo y proponga una definición operativa de los mismos.
2. Haga explícitos los diagnósticos realizados por ACUMAR o genere los que aún no hayan sido producidos, acerca del estado ambiental de la cuenca y sus dinámicas sociales, productivas y naturales, el riesgo ambiental al que se encuentra expuesta la población y los daños ya producidos en la salud de ésta, y las limitaciones u obstáculos que se presentan para su resolución.
 3. Identifique las diferentes líneas de acción sobre las que pretende actuar, mostrando su vinculación con los objetivos perseguidos
 4. Proponga fundadamente intervenciones de política pública para cada una de estas líneas de acción, explicitando en todos los casos el tipo de actividades que se contemplan, sus objetivos cuantitativos y cualitativos, su alcance (territorio comprendido, identificación y cuantificación de la población a la que se dirige o instituciones abarcadas, según corresponda) y metas intermedias.
 5. Establezca indicadores de resultados y estime su evolución en función de los diferentes escenarios de recomposición.
 6. Evalúe alternativas para alcanzar las metas propuestas en función de los recursos presupuestarios, humanos, normativos y organizativos que los Estados condenados comprometerán para implementarlos.

Proveer de conformidad

SERÁ JUSTICIA.

Jr. JUAN PABLO JORGE
ABOGADO
C.S.J.N. F° 28 F° 966
C.A.L.P. T° XLIV F° 446