



Defensoría del Pueblo de la Nación

2024 - Año de la Defensa de la Vida, la Libertad y la Propiedad

Resolución

Número:

Referencia: RESOLUCIÓN N° 00060/24 - P., S.B. - s/acceso a la participación e información en proyecto planta de reciclaje de RSU en la Ciudad de Santa Fe - EX-2023-00072071- -DPN-RNA#DPN.

VISTO la Actuación N° 9218/23, caratulada: "P., S.B. sobre acceso a la participación e información en proyecto planta de reciclaje de RSU en la Ciudad de Santa Fe", EX-2023-00072071- -DPN-RNA#DPN; y,

CONSIDERANDO:

Que, vecinos autoconvocados del Barrio Cabal de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz (en adelante Ciudad de Santa Fe) y del Merendero Nenitos de Cabal solicitaron la intervención de esta Institución al ver potencialmente afectados sus derechos a la salud, a un ambiente sano y el derecho a la recreación y esparcimiento de los niños y niñas, así como a la información y participación ciudadana en cuestiones ambientales.

Que, en su presentación, indicaron que en agosto de 2023 el predio ubicado entre las calles Lehmann, Castelli, Hernandarias y Gobernador Menchaca fue cercado y se le colocó un cartel que expresaba que el mismo sería destinado a la construcción de una planta de reciclaje de residuos sólidos urbanos, lo cual generó la preocupación por el espacio verde afectado y, adicionalmente, por los impactos que podría tener la mencionada actividad en el medio ambiente. El terreno, que era originalmente una cava donde se acumulaban residuos de manera informal, había sido recuperado en 2018 por un grupo de vecinos y vecinas quienes realizaron ellos mismos el desmalezamiento, emparejamiento y limpieza del terreno, y construyeron juegos, una cancha de fútbol y espacios para la comunidad, preservando árboles y plantando nuevos ejemplares, con el objetivo de contar con un espacio verde para el esparcimiento y la práctica de deportes de los niños y niñas, mejorando además las condiciones de salubridad del barrio debido al control de las poblaciones de roedores e insectos.

Que, el proyecto en el que se enmarca la obra en cuestión se identifica como "Construcción de Centro Verde con reciclado, SUM y comedor con taller, red peatonal, plaza y espacios verdes" cuya unidad ejecutora es la Cooperativa Construir Trabajo Limitada (CTL). El mismo cuenta con financiamiento de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana de la Nación (dependiente del Ministerio de Economía de la Nación), a través del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) en el marco de la Línea de Acción "Integración Socio Urbana de Barrios Populares RENABAP".

Que, su objetivo es la formalización de la actividad de los recuperadores de residuos reciclables, y prevé la construcción de un galpón y demás instalaciones para la separación y tratamiento de materiales reciclables, y una plaza infantil en una esquina del predio. Sin embargo, los vecinos no conocían los detalles de la obra, esto es si se trata de materiales provenientes de una recolección domiciliaria diferenciada o recopilados en puntos específicos de la ciudad, limpios y secos, o si serán separados de los demás residuos domiciliarios a posteriori

y por tanto se encontrarán contaminados con otros tipos de desechos; asimismo, cuáles son los barrios de origen de los mismos, el volumen previsto, el tipo de tratamientos a realizar en el lugar, cantidad de trabajadores involucrados, etc.

Que, la obra de construcción del Centro Verde, iniciada en 2023, se encontraba paralizada desde fines de mayo de 2024 y recibió un nuevo desembolso de dinero en septiembre de 2024, motivo por el cual actualmente se encuentra en ejecución.

Que, en tanto resulta susceptible de degradar el ambiente, el proyecto se encuentra sujeto a lo establecido por la Ley General del Ambiente N° 25.675, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental, los cuales resultan precisados a nivel provincial por la Ley N° 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y su Decreto Reglamentario N° 101/03.

Que, en las mismas, se fijan los procedimientos para la EIA, y se establece que es la autoridad de aplicación quien deberá desarrollar el proceso de EIA para aprobar o rechazar el Estudios de Impacto Ambiental que presente el proponente de los proyectos (Decreto N° 101/03 - art. 3°).

Que, por otro lado, impone la obligación de contar con una Certificación de Aptitud Ambiental emitida por la misma autoridad (ibid., art. 25°) para las actividades encuadradas en las Categorías 2 (Mediano Impacto Ambiental) y 3 (Alto Impacto Ambiental). De acuerdo a estas normas, la autoridad de aplicación debe determinar la categoría del proyecto en función de los estándares de incidencia ambiental contenidos en el mismo decreto. Según estos, las actividades de “reciclamiento” corresponden a la Categoría 3, mientras que las de “recolección, reducción, eliminación de desperdicios urbanos, industriales (no especiales), comerciales, vía pública, etc” se enmarcan en la Categoría 2.

Que, la autoridad de aplicación de las normas provinciales señaladas es el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático de la Provincia de Santa Fe (MAyCC).

Que, al momento de la presentación del reclamo en esta Institución, los vecinos manifestaron que no habían tenido acceso a los expedientes administrativos vinculados al proyecto en los distintos organismos intervinientes, a pesar de haberlo solicitado a través de diversas notas y haber mantenido reuniones con funcionarios, y desconocían si se había realizado la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Que, esta Defensoría cursó sendos pedidos de informes al MAyCC, a la Municipalidad de Santa Fe y a la Subsecretaría de Integración Socio Urbana de la Nación, a fin de que informaran qué instancias de participación habían tenido lugar (fecha y lugar de realización, y tipo de actividad), a qué actores se convocó en cada oportunidad y por qué medios; cuáles fueron los resultados de las mismas; en particular, si se realizaron cambios al proyecto original y si se respondió por escrito a los planteos de los vecinos participantes; si se había realizado Evaluación de Impacto Ambiental y si el Proyecto cuenta con Certificado de Aptitud Ambiental, y si se habían considerado sitios alternativos para la localización del proyecto y el resultado de tal análisis.

Que, en primer lugar, el mencionado MAyCC provincial no respondió a las requisitorias cursadas.

Que, a pesar de ello, los interesados aportaron una nota del organismo en respuesta a sus reclamos en la que el mismo indicaba que “según Ley Provincial N° 13055 – ART 14 - “las Municipalidades y Comunas son responsables de la gestión de los RSU, producidos en su jurisdicción” y que “No obstante ello, no hemos recibido por parte de la Municipalidad de Santa Fe ningún tipo de consulta respecto al proyecto emplazado en dicho sector. Por lo que se sugiere remitirse a la Municipalidad de Santa Fe para que tome las medidas correspondientes, para la definición y uso específico que tendrá dicho proyecto”.

Que, por su parte, la Municipalidad de Santa Fe tampoco contestó a los pedidos de informes que le fueron remitidos, a pesar de las gestiones oficiosas realizadas para obtener respuesta.

Que, finalmente, la Subsecretaría de Integración Socio Urbana dependiente del Ministerio de Economía de la Nación informó que en agosto de 2023 se llevó adelante una instancia consultiva con el objetivo de informar sobre el proyecto en el que habrían participado 84 personas, y en abril de 2024 se convocó a una Mesa de

Integración Barrial, y que en ambas oportunidades se habría registrado un consenso a favor del proyecto en cuestión. Asimismo agregó que el proyecto contaba con el aval de nueve instituciones y organizaciones de la sociedad civil, y que, no habiendo recibido objeciones, no se consideró necesario evaluar localizaciones alternativas para el mismo.

Que, con relación a la Evaluación de Impacto Ambiental y el Certificado de Aptitud Ambiental indicaron que el 4/9/23 la Cooperativa presentó ante la Municipalidad el Plan de Gestión Ambiental y Social.

Que, se les dio traslado de la respuesta a los interesados quienes indicaron que, con relación a lo informado por la SISU, ellos no fueron convocados a las instancias participativas mencionadas precedentemente lo que explicaría el escaso número de asistentes. Expresaron también que, a pesar de no haber sido convocados en esas oportunidades, en julio de 2022 ya habían manifestado su rechazo al emplazamiento del Centro Verde ante un grupo de personas identificadas como pertenecientes al Movimiento MTE que la Cooperativa integra, y el 2 de agosto de 2023 presentaron una nota dirigida al Sr. Intendente Municipal, la cual fue acompañada de 848 firmas de vecinos adultos, que fuera reiterada el 30 de agosto de ese mismo año.

Que, su reclamo en relación a la preservación del espacio verde fue público, habiendo realizado manifestaciones, declaraciones en medios de comunicación y otras actividades de cara a la ciudadanía en general.

Que, sobre este punto vale destacar que nuestro país ha aprobado mediante la Ley N° 27.566 el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

Que, los derechos de acceso a la información ambiental y la participación ciudadana en decisiones ambientales se encuentran consagrados también en la Ley General del Ambiente N° 25.675, cuyo artículo 16 establece que “Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada”. Por su parte el artículo 19 establece que “Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular”, y fija criterios para la participación ciudadana.

Que, en relación a la operacionalización de este derecho, la Ley N° 25.831 establece el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

Que, a nivel local, la Ley N° 11.717 de la provincia de Santa Fe garantiza “la participación ciudadana como forma de promover el goce de los derechos humanos en forma integral e interdependiente” (art. 1º - inc. c.) y establece mecanismos de participación ciudadana (Cap. V), y el Decreto N° 692/09 establece el mecanismo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Por otra parte, la Ordenanza N° 11.450 establece el marco general para la regulación del Derecho de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Municipio de la Ciudad de Santa Fe.

Que, continuando con las manifestaciones de los interesados, también explicaron que los avales institucionales invocados por las autoridades no resultaban válidos, toda vez que fueron retirados por tales instituciones al conocer las circunstancias en algunos casos, o correspondían a organizaciones que no cuentan con actividad en el barrio, sino un barrio cercano identificado como “Las Lomas”, en otros. En efecto, aportaron las cartas firmadas por los titulares de las escuelas, parroquias y templos de distintas religiones y otras organizaciones, en las que los mismos expresan la importancia de dar prioridad a la preservación del espacio verde en cuestión.

Que, agregaron que la Cooperativa beneficiaria del proyecto y el Movimiento al que pertenece no realizaban previamente actividades en el Barrio Cabal. A su vez, destacan que los avales esgrimidos por las autoridades presentan el logo de una segunda Cooperativa, de nombre “Reciclando Nuestros Sueños”, que tampoco forma parte de las organizaciones del Barrio mencionado.

Que, el terreno en cuestión resulta ser el único espacio verde, no edificado, en un barrio de más de 5000 habitantes, el cual, por lo mismo, había sido objeto de la Resolución N° 22820 del Consejo Deliberante de

Santa Fe, que en su artículo 1º disponía “que el Departamento Ejecutivo Municipal realice estudios de factibilidad técnica y económica (...) para instalar una plaza con juegos infantiles y el equipamiento correspondiente” y que, de resultar favorables los mismos, se ejecutaran las tareas (art. 4º). Por sus dimensiones, es el único lugar en esa parte de la ciudad en el que podrían desarrollarse prácticas deportivas, o podrían realizarse actividades culturales y artísticas al aire libre.

Que, si bien el proyecto en cuestión contempla la construcción de un sector de plaza con juegos infantiles, se trata de un sector reducido del terreno que no puede considerarse como el mejoramiento de la plaza y sector deportivo anteriormente existentes, sino más bien como su arrinconamiento, que limita el tipo y cantidad de actividades que pueden desarrollarse en él.

Que, sobre lo señalado, considerando que el proyecto se encuentra financiado en el marco de la Línea de Acción “Integración Socio Urbana de Barrios Populares RENABAP” del FISU, llama la atención que sus impactos socio-urbanos en el barrio no hayan sido tenidos en cuenta.

Que, respecto de tal integración socio urbana, surge que el presente proyecto posiciona al mismo como receptor de residuos generados en otros barrios de la ciudad de Santa Fe, los cuales serían procesados y acondicionados en el Barrio Cabal, para su venta a empresas, también ubicadas en otros barrios. Visto de este modo, este tipo de integración sólo consolida las condiciones de desigualdad e injusticia que ya afectaban a este barrio respecto de otros, por su situación de vulnerabilidad en distintos aspectos.

Que, además, la reducción del espacio verde y de las posibilidades de esparcimiento y práctica de deporte de sus vecinos y/o actividades recreativas, y en especial de los niños, niñas y adolescentes resulta contraria a la efectiva y debida integración socio urbana del Barrio Cabal.

Que, así las cosas, pareciera que la localización del proyecto en el Barrio Cabal ha sido una forma de cumplimentar un requisito para que el proyecto pudiera acceder al financiamiento (el mismo está destinado a obras situadas en barrios con número de inscripción en RENABAP), más que a una genuina iniciativa en favor del barrio.

Que, por otro lado, debe destacarse que el proyecto conformaría un mejoramiento parcial para las condiciones de trabajo de un sector vulnerado en sus derechos. La actividad de recolección, separación y adecuación de materiales reciclables es un aporte a la sociedad valioso desde el punto de vista ecológico ya que permite la reducción significativa de los residuos que se entierran y, con ello, la contaminación del ambiente. A pesar de ello, ha sido hasta el momento realizada en condiciones de extrema precariedad. En efecto, se desarrolla como una estrategia de subsistencia más que bajo la forma de un trabajo digno. Solo puede considerarse como tal si cuenta con las protecciones, derechos y garantías que aplican a cualquier trabajador, y debe estar acompañada de estrategias de separación en origen de los residuos que protejan a los trabajadores de manipular materiales peligrosos o contaminados con desechos químicos y biológicos que pueden resultar tóxicos o infecciosos.

Que, por ello, resulta importante aclarar que los cuestionamientos aquí señalados no objetan el proyecto en sí, sino las condiciones de su aprobación y la localización elegida.

Que, todo ello podría haber sido considerado y ponderado en el marco de una Evaluación de Impacto Ambiental, toda vez que este procedimiento tiene como fin “la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un emprendimiento o proyecto, produciría en caso de ser ejecutado, así como los mecanismos previstos de prevención, manejo, mitigación y corrección” (Decreto N° 101/03 – art. 2º) de manera que ello pueda ser considerado a la hora de evaluar la viabilidad y conveniencia de la aprobación del proyecto.

Que, para una efectiva aplicación de la escala de mitigación (que indica como primer paso la prevención de impactos, estableciendo las condiciones de ejecución que favorezcan la reducción de riesgos para el ambiente), resulta indispensable que en el marco de la EIA se contemplen y comparen distintas alternativas de localización del proyecto, considerando las características de cada una de ellas, sus ventajas y oportunidades, y las desventajas y amenazas que presenta, para la elección de la que resulte más adecuada ambiental y socialmente.

Que, así lo reconoce la Guía para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental de la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación que se encontraba vigente al momento de la firma del Convenio de financiamiento del Proyecto (09 de mayo de 2023): “En el EsIA se deben incluir conclusiones del análisis en un cuadro comparativo o matriz resumen que contenga los aspectos evaluados y los factores o criterios ambientales considerados. La información puede complementarse con cartografía que dé cuenta de las variables analizadas, resultados de análisis FODA realizados, entre otros que según el caso se hayan utilizado en la evaluación de las distintas alternativas analizadas. El análisis de alternativas es un aspecto clave en la evaluación de impactos ambientales.” (SSAyDS; 2009; pág. 43).

Que, al consultar nuevamente esta Defensoría a la SISU acerca de las certificaciones ambientales y planes de gestión, esta reconoció que ambas cosas se encuentran “presentadas ante las autoridades pertinentes y a la espera de su aprobación”, por lo que se verifica que la obra se aprobó e inició sin haberse cumplimentado los requisitos legales.

Que, a pesar de acompañar distintos documentos relativos a estos trámites, ninguno de ellos corresponde a un Estudio de Impacto Ambiental ni solicitud de ningún tipo ante el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático de la provincia.

Que, a la fecha, no se ha verificado que exista algún EsIA vinculado al proyecto en cuestión.

Que, así las cosas, en el presente caso se han afectado diversos derechos: en primer lugar, el derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible reconocido por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Resolución A/HRC/RES/48/13 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 8 de octubre de 2021 y por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un derecho humano universal el 28 de julio de 2002 mediante la Resolución A/RES/76/300, y tutelado por la Constitución Nacional en su art. 41º; en segundo lugar, como se describió más arriba, se encuentra en juego el derecho humano a la información y participación ciudadana; y finalmente, se ve vulnerado el derecho de los niños, niñas y adolescentes al descanso y el esparcimiento, a jugar y practicar deporte, a participar plenamente de la vida cultural y las artes, y a gozar de un ambiente sano, derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño ratificada por nuestro país en 1990, a través de la Ley N° 23.849 e incorporada a nuestra Constitución en su art. 75 inc. 22 desde 1994 y la Ley N° 26.061 sobre la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la cual da precisiones, además, sobre su derecho a gozar de un ambiente sano.

Que, la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379, la facultad conferida por la H. Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, notificada el 25 de agosto de 2015, que pone a cargo del Subsecretario General la Institución y su ratificación por parte de aquella Comisión en su sesión del 20 de noviembre de 2024 y notificación del 27 de noviembre del mismo año.

Por ello,

EL SUBSECRETARIO GENERAL A/C
DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

RESUELVE:

ARTICULO 1º.- Recomendar a la SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA DE LA NACIÓN no efectuar erogaciones de dinero a favor de la Cooperativa Construir Trabajo Limitada, ejecutora del proyecto en cuestión, hasta tanto el mismo cuente con Resolución de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y Certificado de Aptitud Ambiental, conforme la normativa vigente.

ARTICULO 2º.- Recomendar a la MUNICIPALIDAD DE SANTA FE que, en conjunto con la SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA DE LA NACIÓN y el MINISTERIO DE AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE evalúen localizaciones alternativas para llevar adelante el proyecto “Construcción de Centro Verde”, cumpliendo con los procedimientos de EIA establecidos en las normas vigentes

ARTICULO 3°.- Recomendar a la MUNICIPALIDAD DE SANTA FE que, en conjunto con la SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA DE LA NACIÓN, analicen destinar la obra iniciada en el Barrio Cabal a un proyecto de integración socio urbana de ese Barrio que mejore las condiciones de vida de sus habitantes, en especial de los niños, niñas y adolescentes, asignando las instalaciones construidas a la práctica deportiva, recreativas u otros usos semejantes, según sea posible y prioritario para las necesidades de los vecinos.

ARTÍCULO 4°: Recomendar a la MUNICIPALIDAD DE SANTA FE que, de manera inmediata y hasta tanto se hasta tanto se cumplimente lo recomendado en los artículos precedentes, haga cesar las actividades constructivas o de cualquier índole.

ARTÍCULO 5°.- Regístrese, notifíquese, comuníquese al interesado y resérvese.

RESOLUCIÓN N°: 00060/24.-