

## **CONTESTA TRASLADO. PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL**

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, con domicilio constituido en Ipiranga 21, Casillero N° 923 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 Justicia de la Nación)”***, en el expediente N° 01/09, a V.S digo:

### **I. 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: FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA Y ASOCIACION CIUDADANA POR LOS DERECHOS HUMANOS.

### **II. OBJETO.**

Que en tiempo y forma, y siguiendo instrucciones de mi instituyente, vengo a contestar el traslado ordenado por V.S en fecha 11-02-2010,

en relación al Plan Integral de Saneamiento Ambiental para la Cuenca Matanza Riachuelo presentado por ACUMAR.

Asimismo, en cumplimiento de la manda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para la participación ciudadana en el control de la ejecución de su sentencia, vengo a realizar las siguientes consideraciones respecto de los objetivos fijados en el fallo del 8 de julio de 2008.

### **III. LO ORDENADO**

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la ACUMAR, en el Considerando 17, el cumplimiento de un detallado programa de acciones exigiendo resultados cuyos objetivos son, simultáneamente, la mejora en la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca Matanza Riachuelo, la recomposición del ambiente de la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelo) y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

V.S. advirtiendo una falta de articulación y coordinación de acciones necesarias, y a los fines de prevenir medidas infructuosas, exigió a la ACUMAR mediante resolución del 1ro de octubre de 2009 la presentación de proyectos integradores para toda la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo y para cada una de las acciones ordenadas en el fallo de la Corte y en las mandas dictadas durante la ejecución. Para ello la Autoridad de Cuenca **debía planificar:**

1. a) un cronograma general, claro y preciso que detalle cada obra y/o acción a realizarse,
- b) el costo estimativo de las mismas,

c) los plazos para el trámite de licitaciones que resulten indispensables,

d) la población beneficiada por cada una de ellas;

Todo ello en forma clara y concisa a través de cuadros comparativos de fácil comprensión, mapas unificados correspondientes a toda la cuenca -Alta, Media y Baja-, planos y todo material que resultase esclarecedor al respecto.

2. los siguientes proyectos integradores: a.- Sistema internacional de medición; b.- Información Pública; c.- Contaminación de origen industrial; d.- Fortalecimiento Institucional de ACUMAR; e.- Informe trimestral del estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire; f.- Proyecto de reconversión industrial y relocalización del polo petroquímico Dock Sud; g.- Urbanización de Villas y Asentamientos precarios; h.- Saneamiento de basurales; i.- Limpieza de márgenes de río; j.- Ordenamiento Territorial; k.- Expansión de la red de agua potable; l.- Desagües pluviales; ll.- Saneamiento cloacal; m.- Plan Sanitario de Emergencia.

#### **IV. CONSIDERACIONES PREVIAS**

La mejora en la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca Matanza Riachuelo, la recomposición de su ambiente y la prevención de daños en la misma, requieren llevar adelante un conjunto coherente de acciones cuya complejidad y magnitud exigen una **planificación integral a nivel de cuenca hídrica**.

En este sentido, V.S. ha señalado oportunamente la importancia de arbitrar las acciones necesarias para lograr una política de Estado de carácter regional para la Cuenca (Resolución de fecha 01-10-2009, Cons. 5to.). Ya la Corte Suprema en su resolución inicial (20-06-2006, Res. v.) había exigido expresamente la presentación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental, determinando incluso algunos contenidos mínimos que no podían soslayarse.

No obstante, los documentos presentados por los Estados condenados y la autoridad obligada desde el inicio del proceso hasta el 01-10-2009, **no habían logrado constituirse en una auténtica planificación en la que se plasmasen integralmente los objetivos, proyectos y acciones a desarrollarse en el corto, mediano y largo plazo en la región.**

Es menester recordar que la evaluación inicial, solicitada por la Corte a un Comité Pericial de expertos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) obtuvo conclusiones sumamente críticas al respecto. Situación que no mejoró con la aprobación del Resumen Ejecutivo del “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo” (Resolución ACUMAR 8/2007), cuyo texto completo aún hoy resulta una incógnita, habida cuenta que nunca fue publicado oficialmente más que su resumen.

A fin de superar estas dificultades y de colaborar con la tarea que V.S le había encomendado a ACUMAR, el Cuerpo Colegiado le manifestó a la Autoridad (reunión de fecha 23-11-2009), una serie de criterios que a nuestro juicio debían considerarse en la elaboración de un Plan Integral. Estos criterios que transcribimos a continuación son los que guían la opinión manifestada en el presente escrito:

**1. Integralidad.** Adoptar explícitamente una visión integrada que contemple la complejidad de la Cuenca como territorio y las interrelaciones entre los componentes del Plan. Esto implica que el plan adopte como base al ordenamiento ambiental del territorio de la Cuenca, y que cada capítulo se relacione expresamente con los demás. El plan no es la mera suma de sus partes, ni basta con una acumulación de proyectos locales fragmentados, sino que es preciso adoptar una visión del conjunto de la Cuenca, abordando su problemática de un modo sistémico. Ello requiere que cada sección sea presentada de modo que sea compatible y coherente con el resto, en cuanto a su estructura, terminología y fechas.

**2. Objetivos y Metas progresivas.** Tener como principal fin el cumplimiento de los objetivos fijados por la sentencia de la Corte Suprema, las actividades impuestas por el programa del Considerando 17 y las resoluciones de V.S. Para lo que es necesario avanzar en la definición precisa del alcance de cada uno de los tres objetivos (Cons. 17 I), e incluir la determinación de metas progresivas que resulten mensurables para cada una de las distintas etapas.

**3. Antecedentes.** Reconocer que el proceso no comenzará con el nuevo plan sino que ya se encuentra en ejecución, por lo que deben integrarse las acciones ya realizadas haciendo uso de la información generada por ACUMAR y las jurisdicciones. Ello implica necesariamente que la programación de nuevas actividades no signifique una marcha atrás respecto de lo realizado, ni la postergación de actividades ya planificadas.

**4. Precisión.** Contar cada una de las líneas de acción del plan con una línea de base, el detalle y alcance de las acciones, y

cronogramas para el cumplimiento de las actividades. Identificando correctamente responsables y el compromiso presupuestario de acuerdo a las normas de administración financiera de cada jurisdicción (Leyes de presupuesto, administración financiera, inclusión en los presupuestos plurianuales, sistemas de inversión pública, etc.). Asimismo, resulta necesario contar con claridad conceptual, evitando afirmaciones ambiguas y vaguedades.

**5. Continuidad.** Ser un instrumento que permita una acción sostenida en el largo plazo. Para lo que resulta necesario:

**a) Consenso interjurisdiccional.** Ser el resultado del trabajo conjunto entre las jurisdicciones y los organismos públicos competentes.

**b) Participación ciudadana.** Involucrar en su formulación a todos los actores de la cuenca, partidos políticos, organismos científicos y tecnológicos, sectores productivos, organizaciones sociales e intermedias, y demás.

**c) Normativa.** Sustentarse en herramientas e instrumentos jurídicos que consagren una visión de largo plazo, orientadas hacia el logro de los cometidos, contemplando metas progresivas y obligando a los sujetos responsables. Para lo que resulta asimismo imprescindible contemplar los principios e instrumentos establecidos por la normativa ambiental vigente, en particular la Ley General del Ambiente N° 25.675 y demás leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental.

**d) Recursos.** Organizar una estructura acorde para llevar adelante las acciones planificadas, dotándola de los recursos humanos, materiales y financieros idóneos para el correcto desarrollo de las mismas.

**7. Situación de emergencia.** Contemplar aquellas medidas urgentes que resulten necesarias para atender la emergencia, en particular en materia de atención a la salud, provisión de agua potable, relocalización de personas y mitigación de impactos ambientales mayores.

#### **V. OBSERVACIONES GENERALES AL “PISA”**

ACUMAR presentó en fecha 1ro de febrero de 2010, el “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo Diciembre 2009” (en adelante PISA).

El mismo se estructura de la siguiente forma: i) Introducción Político Institucional e Introducción General al PISA; ii) Breve descripción de la CMR; iii) Marco Conceptual y Metodológico; iv) Acciones realizadas por los distintos organismos de la CMR; v) Marco Lógico del PISA con 14 líneas de acción; vi) Monitoreo del Plan; vii) Cronogramas; viii) Presupuesto; ix) Desarrollo de acciones en el territorio, x) Bibliografía y detalle de las personas que trabajaron en su elaboración.

En primer lugar corresponde señalar que el análisis del PISA permite destacar un conjunto de aspectos positivos, que implican un avance respecto de la situación previa.

El plan evidencia ser el resultado de un trabajo conjunto entre un número importante de funcionarios y profesionales del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma (que se identifican al final del documento), los trabajaron a la luz de la lectura del fallo de la Corte Suprema y las resoluciones de V.S. Este trabajo interjurisdiccional es un paso importante ya que sienta las bases para la indispensable coordinación de acciones.

Es preciso también poner de relevancia que el PISA representa un esfuerzo sistemático de presentar el conjunto de actividades de ACUMAR y los Estados condenados tendientes a cumplir con lo ordenado por el Máximo Tribunal el 8 de julio de 2008 y las mandas dictadas durante la ejecución de la sentencia. Representando esta revisión presentada por ACUMAR y los gobiernos un avance positivo a fin de dotar de previsibilidad las tareas que se desarrollarán en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo.

La planificación detallada en materia de obras públicas, en particular la referida a la extensión de las redes de provisión de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal son también aspectos positivos que muestran las ventajas de contar con un instrumento de planificación adecuado.

Se observa continuidad en la planificación en materia del Plan Sanitario de Emergencia, el que mantiene su estrategia a lo largo de las diferentes presentaciones desde el dictado de la sentencia, lo que no sucede en otras temáticas.

Asimismo resulta positivo el hecho de que ACUMAR haya adoptado un enfoque metodológico apropiado para planificar sus actividades, utilizando un Marco Lógico tal como ha recomendado oportunamente esta parte.

**Sin embargo, luego de la lectura detallada de todas las Líneas de Acción del PISA no podemos asegurar que los objetivos establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación vayan a ser cumplidos.**

La planificación presentada asimismo evidencia una serie de falencias que dificultan su utilidad como instrumento de planificación

integral, y que entendemos deberán ser corregidas para el logro de los cometidos dispuestos.

### **V.1) Discontinuidad de acciones**

La planificación presentada no recoge ni refleja lo ocurrido entre el dictado del fallo y diciembre de 2009. A pesar de que ACUMAR destina un capítulo del PISA a repasar las acciones realizadas por los distintos organismos en la Cuenca, muchos de los resultados de estos estudios, relevamientos y acciones no son tenidos en cuenta a la hora de planificar las actividades futuras. La línea de acción sobre “Saneamiento de Basurales” es un claro ejemplo de ello, ya que se pretende planificar sin ninguna referencia a los 171 basurales ya registrados, su evolución, o las lecciones aprendidas en los tres años que mediaron entre la licitación 12/07 (Basurales con residuos peligrosos) y la presentación del PISA.

### **V.2) Retrocesos injustificables**

El PISA implica una marcha atrás en algunas de las acciones que ACUMAR venía desarrollando. Tal es el caso de las actividades para cumplir con la obligación de informar sobre la calidad del agua superficial y subterránea de la Cuenca. Se planifica reemplazar el Programa de Monitoreo Integral, que produjo información sobre el estado del agua superficial y subterránea entre diciembre de 2007 y diciembre de 2008, por un sistema que entrará en funcionamiento recién en el año 2012. Privando así a la sociedad de acceder a información pública ambiental importante, y soslayando la orden de la Corte de producir informes trimestrales. Similar hecho ocurre en materia informes de calidad del aire.

### **V.3) Liviandad en el ejercicio de las facultades y competencias legales**

El fallo pone en cabeza de ACUMAR la responsabilidad principal de su cumplimiento. Ello en atención a que esta autoridad, creada por ley por los Estados condenados, cuenta con las atribuciones necesarias para cumplir con lo ordenado. La Ley N° 26.168 ha dotado a la Autoridad de Cuenca de amplias facultades y competencias respecto de cualquier actividad con incidencia ambiental en la cuenca. Sin embargo el PISA no hace uso de estas potestades en la medida necesaria para cumplir con su obligación. La línea de acción “Ordenamiento Ambiental del Territorio”, por ejemplo, prevé realizar estudios y planificaciones en lugar de asumir plenamente las facultades que la ley le otorga a ACUMAR para planificar el ordenamiento ambiental del territorio, lo que resulta indispensable para recomponer el ambiente y prevenir el daño futuro, protegiendo las áreas aún no degradadas.

### **V.4) Falta de profundidad en los objetivos**

El cumplimiento de los objetivos del fallo requiere modificar una situación ambiental extremadamente compleja a partir de metas claras, acciones decididas y continuidad en su ejecución. El PISA, si bien en algunas de sus líneas de acción se propone objetivos exigentes (ej. alcanzar la universalidad del servicio de agua potable y desagües cloacales en todo el territorio de la CMR), evita en otras establecer objetivos acordes con la magnitud del desafío que implica modificar la realidad de la contaminación en la Cuenca. La línea de acción sobre “Control de la Contaminación Industrial” da muestra de ello. En lugar de fijarse claramente un objetivo de reducción de las emisiones y vuelcos de residuos industriales contaminantes al aire, agua y suelo de la Cuenca,

simplemente planifica un procedimiento administrativo para inspecciones y evaluación de los programas de reconversión industrial. Algo sin duda imprescindible, pero totalmente insuficiente para sustentar una política de control de la contaminación que producen las industrias y tender a la recomposición del ambiente.

#### **V.5) Ausencia de Diagnósticos pertinentes**

La carencia de información respecto a la situación existente en la Cuenca en relación a las líneas de acción propuestas implica, necesariamente una falta de solidez en las actividades planificadas. Al no contar el plan con diagnósticos adecuados o al menos escenarios de trabajo, ello determina la falta de fundamento de las medidas

ACUMAR presenta en el capítulo 2 del PISA una “*Breve descripción de la Cuenca Matanza Riachuelo*”, en la que aporta información básica de la misma, de los usos típicos del territorio, del panorama socio-económico, de la salud de la población, los residuos sólidos urbanos, la calidad del aire y la problemática hídrica. Este capítulo, si bien resulta de gran importancia para conocer qué información ha contemplado la Autoridad de Cuenca a la hora de elaborar el PISA, **no resulta suficiente para la determinación de una línea de base que permita consagrar un diagnóstico inicial y fijar una referencia para el desarrollo de las acciones.**

La información resulta escasa, poco profundizada y en la mayoría de los casos proviene de fuentes no actualizadas. Los aspectos analizados cuentan con poco desarrollo y, en su amplia mayoría, carecen de relación o continuidad con los objetivos operativos que se definen más adelante.

A modo de ejemplo, la línea de acción “Contaminación de origen Industrial” carece de datos imprescindibles, como ser el número de establecimientos existentes, su ubicación, tipo y cantidad de los efluentes, disposiciones y emisiones al ambiente, información desagregada por sectores, etc.

En ningún caso se llega a establecer una Línea de Base, la que recién se prevé alcanzar para fines del año 2010 (Componente I del Sistema de Indicadores). Dada su importancia solicitamos se intime a la ACUMAR a reducir sustancialmente los plazos para presentar una línea de base construida y sustentada por información actualizada y datos científicos sólidos.

Ahora bien, es preciso señalar en esta instancia que, no obstante su relevancia, la ausencia de la línea de base no puede implicar la paralización de las acciones emprendidas. Máxime cuando la Autoridad de Cuenca lleva más de tres años realizando actividades y cuenta con importantes trabajos temáticos como la Modelación Matemática de la Cuenca realizada por la UTN, los datos e informes generados por el Programa de Monitoreo Integral de calidad de aguas superficiales y subterráneas, un conjunto de estudios sobre el ordenamiento territorial de la cuenca, y otros que no fueron hechos públicos a pesar de lo exigido por la Ley N° 25.675 (artículos 16 a 18).

#### **V.6) ACUMAR no se obliga a cumplir el PISA**

En primer lugar es menester destacar que ACUMAR, en su escrito del 1ro de febrero del corriente, se limita a informar que en una reunión extraordinaria del Consejo Directivo de fecha 30 de diciembre de 2009 se aprobó el Plan objeto de traslado. Sin embargo no indica mediante qué resolución de dicha autoridad fue aprobado ni si ésta ha sido publicada en el Boletín Oficial.

No debe perderse de vista el antecedente del PISA anterior, del cual sólo se publicó en el Boletín Oficial un resumen ejecutivo anexo a la Res. 8/2007, pero jamás su texto completo. La falta de publicidad del desarrollo de su contenido total era tal que resultaba absolutamente desconocido para la población de la cuenca, e inclusive para algunos funcionarios que debían ejecutarlo.

Al respecto nos adelantamos manifestando que la publicación del PISA en la página web de la Autoridad de Cuenca y la relativa difusión que obtuvo en los medios de comunicación, no obstan a la necesidad de que ACUMAR dé publicidad y valor normativo al mismo por medio de una resolución publicada en el Boletín Oficial.

Consideramos que a los fines de dar transparencia y fortalecer a este instrumento que se propone una continuidad en el tiempo, resulta imprescindible proceder de tal manera, por lo que entendemos corresponde intimar a la ACUMAR para que acredite en autos, y, en caso de no haberlo hecho, publicite por medio del Boletín Oficial la resolución aprobatoria del PISA y el documento completo.

La aprobación del PISA mediante resolución debe incluir previsiones que obliguen a la ACUMAR y a sus autoridades y funcionarios a orientar sus acciones al cumplimiento de la planificación aprobada.

#### **V.7) Falta de Planificación Integral**

El PISA presentado por ACUMAR carece de ciertos aspectos centrales para ser calificado como un plan integral. Evidencia

inconsistencias y una notoria falta de articulación entre sus componentes, a la vez que carece de precisión en relación a su finalidad.

Partiendo de una definición simple de lo que significa planificar es posible identificar dos elementos esenciales: a) la intención del Plan, y b) un programa coherente de qué y cómo se va hacer. El PISA presenta graves falencias en ambos:

a) Manifiesta ACUMAR que la **finalidad** del PISA “es establecer los lineamientos directores que sustenten el Plan Integral de Saneamiento Ambiental” (sic), y que su ejecución “procurará corregir paulatinamente la degradación ambiental, legando para las generaciones futuras un río y territorio en condiciones socio-ambientales adecuadas”. Asimismo determina como objetivos estratégicos los establecidos por el Tribunal cimero en el fallo de julio de 2008.

A todas luces estas declaraciones de la Autoridad de Cuenca no resultan suficientes para orientar adecuadamente las acciones necesarias en la Cuenca Matanza Riachuelo. Si bien es apropiado que el PISA procure el logro de los objetivos establecidos por el Máximo Tribunal, la mera repetición de los objetivos ya establecidos por la Corte no aporta nuevos elementos de acción. El plan debería haber avanzado en establecer definiciones concretas precisando el alcance que pretende darle a los conceptos utilizados (“condiciones socio-ambientales adecuadas”, etc.).

En la misma línea, los tres objetivos estratégicos que fijara el más alto Tribunal no se desagregan en metas específicas, ni en definiciones operativas sobre lo que se interpreta como recomposición del ambiente, o mejora de la calidad de vida. No hay descripciones cuantitativas y/o

cualitativas, por lo que la intención de **la planificación se encuentra caracterizada por una abstracción tal que no se condice con un instrumento de gestión**. Esta falencia se repite al describir las finalidades y propósitos de numerosas líneas de acción en las que se divide el plan, tal como desarrollaremos más adelante.

b) El PISA proyecta 14 **Líneas de Acción** basadas fundamentalmente en las mandas del fallo de la Corte Suprema y las resoluciones de V.S. en la ejecución del mismo. En dichas líneas, recopila un conjunto de documentos y proyectos existentes, dando asimismo a conocer otros que hasta el momento no habían sido publicados. Estos documentos se estructuran formalmente dentro de un Marco Lógico, sin embargo carecen de un marco conceptual explícito que los interrelacione de un modo integrado.

Por esta razón, de lo presentado no es posible deducir el hilo conductor que hilvana los diversos capítulos del PISA, el modo en que estos se integran entre sí en una estrategia común, y menos aún cómo recogen la experiencia acumulada y los planes antecedentes. No se evidencia un camino crítico para el desarrollo de las acciones, ni se manifiesta una lógica para el cumplimiento de las mismas.

Por el contrario la fragmentación existente y el desequilibrio en la profundización y desarrollo de los distintos proyectos integradores son notorios. Para ejemplificar basta con comparar la gran extensión que se le dio al “Plan Estratégico de Comunicación” que no es parte de la condena judicial (35 págs.), en relación al escueto desarrollo del Ordenamiento Ambiental del Territorio (9 págs.), y a la luz de la diferencia en la importancia que revisten para la recomposición de la cuenca. O bien observar las distintas personas que

trabajaron en las Comisiones específicas, de lo que se advierte mayor dedicación de recursos humanos a los temas que se han priorizado.

ACUMAR no realiza una jerarquización de los temas, no define metas específicas coordinadas, y prácticamente no establece relaciones explícitas entre las acciones (por ejemplo la relación entre el acceso al agua potable y la salud). **Sin perjuicio de la formalidad de su presentación dentro del esquema del marco lógico, los componentes del PISA no resultan concurrentes en una estrategia común.**

Al respecto corresponde destacar que, tal como desarrollamos en el capítulo correspondiente, ACUMAR no asume su protagonismo en relación al **Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)**, siendo ésta la herramienta de política ambiental que primero debe desarrollarse ante una tarea y proyección como la que intenta llevar a cabo dicho organismo. Dado que ordenar ambientalmente el territorio implica una visión integral del problema en su plano material y de gestión, a nuestro modo de ver, sin OAT no puede hablarse de Plan Integral alguno.

#### **V.8) Carencia de Metas progresivas intermedias**

Otra de las principales falencias del PISA resulta, según nuestra opinión, el hecho de que no se hayan establecido metas ni objetivos cuantificables de corto, mediano y largo plazo.

En este sentido, si bien se han definido plazos para las actividades, **no se han definido planes parciales con metas anuales, dado que no se han delimitado con claridad las etapas de la ejecución, ni se han especificado los escenarios futuros intermedios.**

De la profusa documentación acompañada no es posible conocer las prioridades, ni los logros que puedan esperarse para cada año, ni la población que se verá beneficiada por ellos. Situación que se ve agravada por la defectuosidad de los plazos y la imprecisión en los contenidos que comentamos a continuación.

Los objetivos estratégicos del PISA están expresados en términos demasiado abstractos, por lo que ser “operacionalizados” mediante la fijación puntos de llegada, de la definición de metas cuantitativas operativas a partir de las cuales se evaluarán y destinarán los recursos necesarios.

Por ejemplo, una forma de *operacionalizar* el objetivo de “recomponer el ambiente de la cuenca en cuanto al agua superficial”, sería hacer explícito que este objetivo será alcanzado cuando los valores de calidad del agua sean los típicos de un río de llanura en buenas condiciones ecológicas tanto biológicas como químicas. A ello se asociarán los parámetros químicos, físicos y biológicos que servirán de meta final y aquellos que constituirán metas intermedias progresivas, las que deberán además contar con un plazo para ser alcanzadas.

Por otra parte, esta tarea no puede ser el fruto de decisiones tecnocráticas sino que debe realizarse en base a un procedimiento de planificación participativa que construya un amplio consenso entre los organismos públicos, las jurisdicciones, los poderes ejecutivo y legislativo, los sectores productivos y la sociedad civil. Este no fue el procedimiento que se siguió, por ejemplo, al fijar los objetivos de calidad de agua para el largo y mediano plazo (Resolución ACUMAR 3/2009).

En definitiva, entendemos que ACUMAR debería, al momento de elaborar su presupuesto anual, aprobar y presentar públicamente un

detallado plan anual operativo que contemple las metas que se propone alcanzar junto con los recursos presupuestarios, humanos y organizativos dedicados a su cumplimiento en el próximo ejercicio. Lo que solicitamos así se intime.

### **V.9) Plazos inaceptables**

En primer lugar debemos señalar que a lo largo de todo el PISA no existe ni tan solo una referencia a los plazos dispuestos por el fallo de la Corte Suprema. Siendo que es éste el fallo en ejecución y que sus plazos son obligaciones impostergables para los Estados condenados y la autoridad obligada, **resulta inaceptable que no se fundamente la razonabilidad del cambio en los tiempos planificados en relación a los dispuestos por el Máximo Tribunal.**

Por otro lado, consideramos que la claridad y precisión de los plazos es un requisito vital para dotar de previsibilidad a la planificación. Estos aspectos han sido destacados por V.S. en la intimación de fecha 01-10-2009 (resolutorio I), y cobran especial relevancia atento la reticencia a asumir compromisos concretos evidenciada por ACUMAR a lo largo del proceso de ejecución de sentencia. Sin embargo, **en oportunidad de presentar el PISA la Autoridad de Cuenca reincide en la vaguedad de los tiempos.**

Las tablas correspondientes al Marco Lógico de las diversas líneas de acción se limitan a referir C (corto), M (mediano) y/o L (largo) plazo, sin jamás especificar cuáles son los criterios para tal clasificación, y mucho menos las fechas correspondientes.

Los cronogramas acompañados no contribuyen a clarificar la cuestión dado que utilizan distintas escalas y carecen de detalle. El diagrama que ilustra los plazos para realizar cada actividad abarca (pintado con

color azul) tiempos tan extensos que no es posible identificar qué acción concreta se desarrollará en cada mes. A modo de ejemplo, la definición de los términos de referencia para el monitoreo continuo de calidad de agua abarca completamente los años 2010 y 2011 (Ap. 7.7.2 Sub Actividad I.1).

Asimismo, tal como explicitaremos en cada apartado del capítulo VI, **algunos de los plazos dispuestos resultan inaceptables**. Nótese que, por ejemplo, para la designación de los titulares a cargo de los diferentes sectores de la estructura interna de ACUMAR (Ap. 7.3 Sub Actividad I.2.6) se contempla un período de tiempo que va desde el mes de junio de 2010 hasta el mes de Julio de 2012.

Peor aún resulta el hecho de que se omita acompañar un cronograma en relación al “Saneamiento de Basurales”, y la postergación de acciones ya planificadas como en el caso del “Sistema de Indicadores”.

A todas luces ACUMAR no ha dado cabal cumplimiento a la manda judicial respecto a la presentación de un cronograma general, claro y preciso que detallase cada obra y/o acción a realizarse, por lo que entendemos corresponde intimar a la autoridad de cuenca para que presente un cronograma consolidado que detalle con precisión todas las actividades enmarcadas en el PISA.

#### **V.10) Vaguedad conceptual y en el uso de los términos**

Los conceptos y términos utilizados en el PISA resultan, en reiteradas oportunidades, de una vaguedad y ambigüedad tal que se asemejan

a meras expresiones de deseo y no a un instrumento de planificación de actividades.

No existe, en gran medida, una descripción detallada de las acciones y los tiempos en los que se ejecutarán las mismas, a la vez que en reiteradas oportunidades se confunden actividades con objetivos, objetivos con propósitos y estos últimos con las finalidades.

Asimismo, el enfoque general metodológico (Cap. 3.2) establece que el plan *“incluye planes, programas y proyectos con diversos alcances”*. Exceptuando el Plan de Obras, no se pueden identificar dichas categorías dentro de la planificación, ni tampoco su alcance.

Por su parte, la información acompañada resulta insuficiente, dado que no describe cómo se van a desarrollar muchas de las tareas.

**Este documento debería encerrar el plan a seguir de un modo completo y exhaustivo, sin embargo nos encontramos con una falta de profundidad y precisión tal que dificulta enormemente la posibilidad de control y participación** tanto del ciudadano común como de aquel con conocimientos técnicos

#### **V.11) Deficiente planificación de la gestión ambiental y territorial**

El PISA presentado por ACUMAR muestra un mayor grado de coherencia en lo referido a obras públicas pero evidencia graves deficiencias en lo que respecta a las medidas de gestión ambiental y territorial.

Ello, dado que la autoridad de cuenca no termina de asumir su protagonismo en la elaboración, coordinación e implementación de políticas públicas a nivel de cuenca hídrica.

Lo antedicho respecto a la ausencia de un Ordenamiento Ambiental del Territorio, como instrumento de la política ambiental clave para gestionar la cuenca, y las graves omisiones en relación a las acciones del control de la contaminación de origen industrial y la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, son prueba de que **ACUMAR no ha profundizado en la planificación del modo en que ejercerá las amplias facultades que le han sido otorgadas en capítulo II de su ley de creación (Ley N° 26.168, arts. 5, 6, 7, 8), las que asimismo resultan fundamentales para el debido cumplimiento del fallo del Máximo Tribunal.**

Es menester recordar que nos encontramos frente a objetivos altamente complejos y amplios, que requieren un accionar continuado en el tiempo, incluso una vez alcanzadas las obligaciones impuestas por el más Alto Tribunal. Para lo que deberá construirse una gestión eficiente, constante y permanente.

En tal sentido, llamamos la atención sobre dos aspectos que hacen al fortalecimiento institucional de la ACUMAR, requisito indispensable para lograr una mejor gestión.

Conforme surge del PISA, se planea culminar con la designación de los titulares a cargo de los diferentes sectores de ACUMAR recién para el mes de junio de 2012, lo cual dificultará la posibilidad de llevar adelante las acciones proyectadas. **Se han cumplido ya 3 años de existencia de éste**

**organismo interjurisdiccional, en el transcurso de los cuales hubieron demasiados cambios estructurales y de funcionarios.** Por lo que, el hecho de informar en diciembre de 2009 que se modificará nuevamente la estructura orgánica y que habrá cargos estratégicos que se mantendrán vacíos hasta el mes de junio de 2012, es decir durante un año y medio más, resulta inadmisibles.

El segundo aspecto hace a la seguridad jurídica imprescindible para llevar a cabo acciones de largo plazo. Esta parte ha efectuado en reiteradas oportunidades críticas a la deficiente normativa emanada de la Autoridad de Cuenca. Consideramos que ante la oportunidad histórica abierta a partir del fallo de la Corte, y contando con las facultades necesarias e incluso con prevalencia normativa en materia ambiental, **ACUMAR no ha dictado la normativa apropiada para lograr los objetivos establecidos por el Máximo Tribunal.** A nuestro modo de ver, las resoluciones dictadas por el ente interjurisdiccional –en especial la Resolución 3/2009- lejos de propender a tales cometidos, perpetúan un escenario de contaminación y daño. En este sentido, el PISA manifiesta someramente la actividad de “revisión y elaboración de normativa” (Componente III del Fortalecimiento Institucional). Si bien resulta prometedor, ya que también consideramos que hay que readecuar la normativa vigente, se evidencia una precariedad en su planificación dado que no especifica cuáles serán las normas que requieren ser modificadas ni los objetivos que se pretenden lograr con tales cambios.

#### **V.12) Presupuestos sin detalle**

Es dable destacar que por primera vez, en el punto 8 del PISA, se informa conjuntamente la inversión acumulada y la planificada, discriminándose incluso por línea de acción y por jurisdicción.

Sin perjuicio de la utilidad de conocer dichas cifras globales, observamos que la información agregada carece de precisión respecto de cómo se llega a tales cifras, remitiendo genéricamente a información en poder de ACUMAR.

Hemos manifestado que, a fin de asegurar la continuidad del PISA en el largo plazo, resulta imperioso prever los recursos para ello organizando una estructura acorde para llevar adelante las acciones planificadas, dotándola de los recursos humanos, materiales y financieros idóneos para el correcto desarrollo de las mismas. Por lo que consideramos que la Autoridad de Cuenca debió detallar las sumas en el Marco Lógico en lugar de remitir a “*en presupuesto*” sin mayores datos.

**ACUMAR no identifica apropiadamente, conforme a la técnica y normativa de administración financiera e inversión pública que surgen de las leyes 24.156 de Administración Financiera, 24.354 de Inversiones Públicas y sus reglamentaciones, los recursos que se destinarán a las actividades planificadas.** Simplemente manifiesta proyecciones presupuestarias a grandes rasgos.

En particular, resulta injustificable que no se identifiquen claramente las partidas presupuestarias que en el caso del año 2010 ya fueron sancionadas por el Congreso Nacional y las Legislaturas correspondientes a cada jurisdicción. Por lo que corresponde solicitar se identifiquen las asignaciones previstas para las actividades a realizarse en el 2010.

Tampoco se informa la utilización de mecanismos de previsión presupuestaria para los años subsiguientes. Si bien la utilización de un

fondo fiduciario permite que los créditos no utilizados en un año permanezcan disponibles para los próximos ejercicios (en este sentido aportan a la previsibilidad), es preciso un mecanismo que dé también previsibilidad al flujo de fondos que será necesario para ejecutar el programa. Para ello es menester exigir la inclusión de todos los gastos presupuestarios destinados a cumplir con el PISA en el presupuesto plurianual que prevé la Ley N° 25.152 en su artículo 6to.

Por otro lado, se observan incongruencias entre las tablas explicativas que, en vez de clarificar el panorama en la materia, generan aún más confusión. A su falta de detalle se suman errores como la diferencia entre el presupuesto TOTAL para el año 2010 señalado en el apartado 8.1 (\$ 4.426,60) y el desagregado por jurisdicción para el mismo año en el apartado 8.2 (\$ 4.329,29).

Finalmente, llama la atención a esta parte la inclusión del apartado 8.6 en el cual se propone la utilización de la figura del fideicomiso para la constitución del Fondo de Compensación Ambiental. El apartado en su totalidad constituye un documento preparatorio y de ninguna manera puede considerarse un instrumento de planificación. Asimismo sugiere que **no se ha evaluado acabadamente el modo en que se articularán y coordinarán los aportes presupuestarios de las jurisdicciones involucradas**. Máxime teniendo en consideración que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sancionado mediante ley local una prohibición expresa, bajo pena de nulidad, de *“la utilización de la figura del fideicomiso para la composición o administración del Fondo de Compensación Ambiental”* (Ley N° 3.341, Art. 4° a).

Resta señalar que ACUMAR incumple la manda dispuesta por V.S. al no informar específicamente los tiempos estimados para las licitaciones referenciadas en el PISA.

### **V.13) Nula Participación ciudadana.**

Es preocupante la recurrente negación de ACUMAR a arbitrar mecanismos de participación ciudadana. Si bien en sus líneas introductorias se esboza la intención promover la consulta y contar con mecanismos que posibiliten dicha participación, en las líneas de acción del PISA, carece de todo tipo de instancias que permitan esta expresión. De hecho es posible sostener que la formulación del PISA se ha elaborado sin contar con ningún tipo de consulta o participación de la ciudadanía.

**Una planificación que pretenda sustentarse en el tiempo a fin de constituirse en una auténtica Política de Estado requiere de la construcción de consensos entre los diversos actores involucrados.** En este sentido la Autoridad de Cuenca se ha limitado a la consulta interjurisdiccional e interministerial, sin integrar en su debate la visión de las numerosas organizaciones sociales y comunitarias que trabajan en la Cuenca, ni de los partidos políticos con representación parlamentaria.

Es menester señalar que la participación ciudadana es un objetivo e instrumento de la política y la gestión ambiental consagrado por numerosos documentos internacionales y expresamente por la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675, Arts. 2° a, 19, 20 y 21). Asimismo, debemos puntualizar que convocar a espacios de participación no resulta un resorte discrecional de la ACUMAR, sino que la Ley N° 26.168 dispuso la creación, en el ámbito de la

Autoridad de Cuenca, de una Comisión de Participación Social integrada por organizaciones con intereses en el área y con funciones consultivas. La última reunión efectuada por esta data del 19-09-2008, cuestión que puede constatarse en la propia página web del organismo.

Por otro lado, consideramos que el PISA debiera tomar a la participación como un capítulo más del plan, detallando las acciones previstas para concretar las expresiones de deseo que someramente manifiesta en su introducción (el trabajo en el territorio, trabajadores industriales, universidades y comunidad científica. Pág. 8) y complementarse con acciones específicas en virtud de fases o etapas regionales, locales, y demás.

## **VI. LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PISA**

### **VI.1) Sistema de Indicadores**

La CSJN manda, en el punto I del Considerando 17, a adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos del programa dispuesto. El plan presentado por ACUMAR afirma que ninguno de los sistemas internacionales de indicadores puede transferirse en forma automática a las características de la CMR, por lo que se diseña uno teniendo cuenta las características propias de la Cuenca.

En la línea de acción 5.1 establece como propósito desarrollar una serie de indicadores de gestión y resultados para monitorear el cumplimiento de los objetivos estratégicos (mejorar la calidad de vida, recomponer el ambiente de la Cuenca y prevenir el daño futuro). Asimismo en el capítulo 6 del

PISA se informa el “Monitoreo del Plan” a partir de indicadores vinculados a los objetivos estratégicos de corto, mediano y largo plazo.

Hemos manifestado anteriormente (escritos de fecha 25-09-2009 y 23-12-2008) la importancia de contar no sólo con un sistema de medición de objetivos, sino que el mismo sea coherente con un plan de trabajo sistemático e integral para el cumplimiento de la sentencia y un sistema de información pública accesible que permita a la ciudadanía conocer y controlar los avances.

Nuevamente observamos que la relación entre la planificación y los indicadores no es la adecuada, dado que al no establecerse muchas de las metas de corto, mediano y largo plazo, y encontrarse los objetivos estratégicos presentados en términos tan abstractos, resulta dificultoso medir su grado de cumplimiento.

Asimismo, corresponde denunciar que **la línea de acción 5.1 implica una nueva postergación de actividades y discontinuidad de las acciones por parte de la Autoridad de Cuenca.**

En el ANEXO I de la presentación obrante a fs. 2365/2369 de autos, ACUMAR presentó un cronograma que preveía contar en el mes de enero de 2010 con un sistema de información de la CMR que incluía el sistema de medición de objetivos a través de indicadores. Este cronograma fue la respuesta a la intimación de V.S. de acortar los plazos originalmente previstos, por considerarlos excesivos. En este sentido el PISA presentado, constituye un nuevo retroceso por cuanto pospone la elaboración del sistema de indicadores hasta

diciembre de 2010 (ver escrito del Cuerpo Colegiado del 25-09-09), y de una manera inconducente e ineficaz.

No obstante, consideramos que el procedimiento propuesto en el capítulo 6 para monitorear el PISA resulta razonable, y algunos de los indicadores que se informan como acciones ya realizadas en el capítulo 4.1 permitirían conocer información sustantiva respecto a las temáticas incluidas en el fallo de la Corte. Estos constituyen un avance en relación a la situación actual, y asimismo coadyuvarán a mejorar la información pública existente en la medida que se asegure su accesibilidad. Es por ello que, a fin de complementar los indicadores propuestos para alcanzar una base de información adecuada al cumplimiento de la manda, solicitamos se convoque a una mesa de trabajo conjunta en sede del Juzgado de ejecución (cfme. resolución de V.S. de fecha 07-07-2009) a efectos de expedir dictamen respecto de los indicadores propuestos en el capítulo 6.

## **VI.2) Sistema de Información**

El PISA prevé con la Línea de Acción “Sistema de Información” cumplir con la manda del Considerando 17 apartado 2 del fallo de la Corte, *“organizar un sistema de información pública vía internet para el público en general, que de modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes, listado, cronogramas, costos, etc. Actualizados que fueron solicitados en la resolución de fecha 22-08-07”*.

La línea de acción 5.2 consta de dos partes. La primera (5.2.1.) define un plan estratégico de comunicación y la segunda (5.2.2) un Sistema de Información Geográfica.

Del análisis del primer componente observamos que, si bien podría colaborar a difundir aspectos que hacen a la recomposición de la Cuenca, la estrategia de comunicación no se relaciona intrínsecamente con el cumplimiento de la manda judicial respecto a la información pública, sino que se orienta al fortalecimiento del mensaje institucional de ACUMAR.

Por su parte, interpretamos que el Sistema de Información Georeferenciado propuesto en la segunda parte (5.2.2) constituye un avance en cuanto al modo de sistematizar la información existente.

Sin perjuicio de ello, toda vez que el sistema propuesto tiene como propósito *“atender a las necesidades y requerimientos de la gestión de la cuenca por el Acumar, a fin de contar con información permanentemente actualizada para la toma de decisiones”*, no se condice necesariamente con el propósito buscado por la Corte, que no es otro que informar a la ciudadanía.

Para evaluar si dicho sistema implicará una mejora en materia de acceso a la información pública es preciso evaluar la ejecución de las actividades 3 y 5 del Componente 1 del apartado 5.2.2.5 (a saber “Determinar parámetros a registrar para cada tipo de punto de interés” y “Diseño de reportes y gráficos a visualizar”). Ello debido a que recién cuando se decida cuál información se cargará al sistema y cómo se estructurará para ser comprensible para la población, será posible evaluar en qué medida facilita el acceso a información pública respecto de los resultados, avances, estadísticas y el seguimiento de las actividades de ACUMAR.

En consecuencia, nos reservamos el derecho de formular opinión sobre los mismos para el momento en que sean presentados a V.S. Ello está previsto para los meses 2 y 3-5 (ver cronograma 7.2 en la pág.

490). La no utilización de fechas calendario en el cronograma dificulta su comprensión, pero si se considera como mes 1 el correspondiente a la fecha de presentación del PISA (febrero de 2010), la actividad 3 debería estar concluida por lo que solicitamos se intime a ACUMAR a acreditar su realización.

Finalmente, consideramos que un Sistema de Información pública tal como exige la Corte, debería contar -al menos- con la siguiente información:

- Lo exigido por la CSJN el 22-08-07.
- Informes de avance periódicos dirigidos al público general.
- Acceso al Registro de Agentes Contaminantes (RACOMAR), identificando claramente los Agentes Contaminantes según la denominación establecida por la Corte y exigida por V.S. Nótese que en la actual página web de ACUMAR se deben sobrepasar 3 vínculos para acceder a dicha información, la cual asimismo oculta la denominación “Agentes Contaminantes” refiriéndose a ellos como “Establecimientos sujetos a reconversión” o con la sigla “AC” (Ver adjunto 2).
- Publicidad del sistema de indicadores para la medición del cumplimiento de los objetivos.
- Línea de Base ambiental.
- Informes anuales que deben presentarse ante el Honorable Congreso de la Nación, conforme a lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley N° 26.168.

### **VI.3) Fortalecimiento Institucional de la ACUMAR**

V.S. mediante resolución de fecha 01-10-2009 intimó a la Autoridad de Cuenca a que presente un proyecto integrador para su fortalecimiento institucional, detallando un conjunto de aspectos que debían ser contemplados.

ACUMAR, reconociendo en la línea de acción 5.3 la magnitud del desafío político que constituye el diseño organizacional del ente interjurisdiccional y las dificultades prácticas de funcionamiento derivadas del diseño institucional elegido para su creación, manifiesta que considera adecuado un modelo institucional de carácter mixto, ejerciendo algunas funciones de coordinación y otras ejercidas en forma directa. Para lo que propone un “Plan de Servicios de Apoyo Técnico Administrativo” (en adelante PSATA) mediante el cual “define los objetivos y actividades de cada área del Ente con una metodología que aspira a su consolidación institucional” (pág. 205) y determina las áreas prioritarias (organización interna, afectación de sedes, revisión y elaboración normativa, y celebración de convenios con otros organismos).

Esta parte ha manifestado anteriormente su apoyo al impulso del fortalecimiento institucional de la ACUMAR, destacando la necesidad de profundizar y consolidar las medidas tendientes a estructurar las normas y recursos necesarios para que la Autoridad de Cuenca tenga una existencia efectiva y un funcionamiento acorde con la misión que la ley y el fallo de la Corte le encomendaron (escrito de fecha 29-06-2009).

Consideramos que la elaboración del mencionado PSATA es un aspecto positivo que se encamina a dotar de autonomía y fortaleza

técnica al organismo. Sin embargo, a continuación formulamos una serie de observaciones que entendemos deberán ser subsanadas para cumplir con la manda judicial y consolidar el camino hacia el efectivo funcionamiento autónomo, autárquico e independiente de la ACUMAR.

En primer lugar corresponde señalar que **el PSATA, tal como lo expresa ACUMAR, se encuentra sujeto a condiciones suspensivas que deberán cumplirse en el futuro, las cuales carecen de planificación y detalle en relación a los tiempos, responsables y demás información pertinente para tornar previsible su acontecimiento.**

El apartado 5.3.8 señala las condiciones que deberán realizarse para tornar operativo el Plan, entre las cuales se mencionan la necesidad de que los organismos de la Administración Pública emitan una serie de dictámenes favorables respecto del tratamiento presupuestario, financiero, contable, régimen de empleo público y control de gestión. Asimismo el apartado 5.3.6 manifiesta que el documento se encuentra sujeto a la *“redefinición y redeterminación de los registros, inscripciones y demás trámites ante la administración pública nacional, a fin de cumplimentar lo establecido en la Ley N° 26.168 y alcanzar la operatividad administrativa de la ACUMAR (y que) dado que la ACUMAR se encuentra en pleno proceso de organización interna y consolidación institucional, las áreas constituidas formalmente no se encuentran operativas hasta tanto se resuelvan aquellos aspectos sujetos a tratamiento, reglamentación e interpretación de los organismos rectores o responsables de la Administración Pública”*.

Estos condicionamientos revisten tal magnitud que podrían tornar fútil el análisis de las actividades propuestas, dado que de no

reunirse los requisitos previos la totalidad del PSATA carecería de vigencia. Es menester recordar que la Corte Suprema ha determinado la responsabilidad primaria de los Estados condenados (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), por lo que, tal como V.S. dispuso en el auto de fecha 17-12-2009 (Cons. 5), si bien resulta ser la ACUMAR el organismo obligado, y quien, por tanto, debe arbitrar todos los medios necesarios para cumplimentar los objetivos de la ejecución, **no pueden los Estados excusarse mencionando actividades que les son propias, ni fundamentar cuestiones de orden presupuestario para soslayar el cumplimiento de la manda judicial.**

Por otro lado, respecto de las actividades planificadas, y consideradas prioritarias, consideramos que **es necesario complementar la información, detallando con mayor precisión las acciones comprendidas dentro de las actividades.**

Respecto del Componente I “Organización Interna” es preciso señalar que nuevamente se modificó la Estructura Organizativa, siendo esta la cuarta en 3 años desde la creación de ACUMAR (Resoluciones 98/2009, 6/2009 y 7/2007).

La estructura propuesta detalla una serie de coordinaciones mediante las cuales se procura desempeñar las funciones y ejercer las facultades que le han sido encomendadas a la Autoridad de Cuenca. En este sentido, reiteramos la observación que formuláramos en el escrito de fecha 29-06-2009 respecto a la necesidad de que se determine un órgano administrativo interno con jerarquía suficiente para intervenir en la habilitación de establecimientos previa evaluación de los impactos ambientales.

Asimismo, observamos algunas diferencias entre la el Reglamento de Organización Interna aprobado mediante Resolución ACUMAR 3/2010 y el propuesto en autos. La “Dirección General Ejecutiva” se denomina en la normativa como “Dirección General Técnica”; y la “Coordinación de Sumarios” que en el PISA se encuentra en el ámbito de la “Dirección General de Asuntos Jurídicos” pasa a depender en la resolución publicada exclusivamente de la Presidencia Ejecutiva, cuyas funciones no se explicitan en ninguno de ambos documentos. Estas incongruencias, que si bien a primera vista podrían parecer menores, reflejan la imperiosa necesidad de dotar al PISA de valor normativo. Por su parte, consideramos que la actividad I.2 “Integración de cargos y dotación de personal” y el apartado “Coordinación de Planes de Reversión Industrial” no resultan suficientes para dar cuenta de los recursos humanos y normativos necesarios para desempeñar dicha tarea, tal como ordenara V.S.

También interpretamos que dificultan el accionar de la Autoridad de Cuenca, y no tienden a su fortalecimiento autónomo, los **plazos sumamente excesivos** dispuestos para la contratación del personal mínimo necesario para poder iniciar las funciones en forma temporaria (Actividad I.2.3 hasta febrero de 2012) y para la designación de titulares a cargo de los diferentes sectores de la estructura interna (Actividad I.2.6 hasta julio de 2012). Por lo que solicitamos se intime a arbitrar las acciones necesarias para reducir los tiempos estipulados para el desarrollo de tales actividades y el llamado a concursos públicos para la designación del personal

Respecto al Componente II “Afectación de Sedes”, la planificación no avanza sobre lo informado anteriormente en relación los emplazamientos en las diversas sub-cuencas. Es por ello que consideramos

necesario que ACUMAR, sin perjuicio de identificar a la brevedad las sedes correspondientes a la sub-cuencas Alta, Media y Baja, informe cómo funcionará hasta tanto dichas sedes se encuentren en operativas, de modo tal de asegurar su presencia en las mencionadas sub-cuencas, pudiendo brindar información y atender los reclamos de los habitantes de las mismas.

Respecto al Componente III “Revisión y elaboración de normativa”, reiteramos lo manifestado en las observaciones generales de la presente en relación a las críticas oportunamente efectuadas a las resoluciones emanadas de la ACUMAR, y a la **necesidad de readecuar la resolución 3/2009 habida cuenta de su trascendencia para el logro de los objetivos establecidos por el Máximo Tribunal**

Respecto del Componente IV “Celebración de Convenios”, esta parte ha señalado oportunamente (escrito de fecha 04-12-2009) la **arbitrariedad e irresponsabilidad con que la Autoridad de Cuenca ha obrado en relación a convenios de significativa importancia para el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema** como resultan ser los vinculados a los estudios de calidad del agua. La planificación presentada no brinda información sobre estos y otros convenios de suma relevancia (como ser el que prevé el modo en que se realizará el control de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria encomendado por el Máximo Tribunal a la Auditoría General de la Nación, Res. 4 del fallo).

Finalmente, destacamos que **el fortalecimiento institucional de la Autoridad de Cuenca no debe limitarse a las cuestiones meramente de funcionamiento interno** (de las cuales por su parte es posible observar una duplicidad de funciones en sus Consejos que permiten cuestionar su

practicidad), sino que implica superar aquellos obstáculos que la propia ACUMAR reconoce en el apartado 5.3.1.

En tal sentido consideramos que para el logro de los objetivos establecidos por el Tribunal cintero, **resulta imperioso asegurar el efectivo funcionamiento de los órganos previstos por la Ley N° 26.168 en sus artículos 3 y 4**. Por ende, solicitamos se intime a la ACUMAR a presentar un calendario de reuniones a las que se convocará al Consejo Municipal y a la Comisión de Participación Social, y asimismo a acompañar en autos el orden del día de las mismas con anticipación a su realización.

#### **VI.4) Ordenamiento Ambiental del Territorio**

ACUMAR, en la línea de acción 5.4 del PISA, destaca los desajustes históricos existentes en la Cuenca y la necesidad de redefinir un marco regulatorio para el ordenamiento territorial. Expresa la necesidad de establecer directrices y guías para la de modificación de las normas y planes municipales de uso del suelo, a través de la articulación institucional y con miras a la mejora de la calidad ambiental de la Cuenca, a la vez que referencia las posibilidades de realizar un tratamiento metropolitano conforme lo contempla la normativa local. En consecuencia se propone establecer acciones que tiendan a lograr la sustentabilidad ambiental de la CMR, articulando la gestión de la Cuenca con los organismos que correspondan, a todos los niveles del Estado y favoreciendo la participación ciudadana.

Hemos expuesto en las observaciones generales del presente conteste la vital importancia del Ordenamiento Ambiental del Territorio (en adelante OAT) para la gestión integral de la Cuenca. Este instrumento,

consagrado como uno de los principales instrumentos de la política y la gestión ambiental por la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675 arts. 8, 9 y 10), resulta trascendental para asegurar el uso ambientalmente adecuado del territorio. Es por ello que entendemos que el OAT es medular para evaluar la integralidad de la planificación presentada, dado que constituye la herramienta apropiada para asegurar una visión integral en el análisis de la problemática y en la formulación de las políticas a implementarse.

Resulta llamativo que la Autoridad de Cuenca, aún reconociendo la relevancia del mismo, no asuma su protagonismo en la materia. **ACUMAR no se propone planificar un OAT para la Cuenca, limitándose simplemente a promover acciones y confeccionar documentos técnicos para ser puestos a disposición de las jurisdicciones locales.**

Es menester señalar que, sin perjuicio de la utilidad que puedan poseer tales actividades, el rol que se propone ocupar ACUMAR no se condice con las facultades que le han sido especialmente conferidas en la Ley N° 26.168 (el art. 5, inc. b de la ley dispone: *“En particular, la Autoridad está facultada para planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca”*). Dicha previsión legal responde a la necesidad de contemplar a la Cuenca Matanza Riachuelo como una unidad geográfica, superando la fragmentación en compartimentos estancos que durante décadas obstaculizó el tratamiento integral de su problemática. Adoptar una postura en sentido contrario podría implicar debilitar el sentido de la creación de la Autoridad de Cuenca.

Consideramos que ACUMAR debe procurar el consenso entre las jurisdicciones involucradas sin por ello resignar sus atribuciones, liderazgo e iniciativa, para lo cual resulta imprescindible que ejerza

genuinamente las potestades que la legislación le provee. En consecuencia, solicitamos se intime a la ACUMAR a elaborar, en un marco de articulación con las jurisdicciones involucradas a partir del Consejo Municipal e implementando mecanismos de participación ciudadana a partir de la Comisión de Participación Social, un plan estratégico para el ordenamiento ambiental del territorio de la totalidad de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Por otro lado, las actividades de carácter técnico planificadas en el Componente I resultan acciones positivas en tanto y en cuanto se estructuren dentro de dicho proceso de OAT que deberá emprender ACUMAR. Estas bien podrían complementarse con otras a fin de trazar un diagnóstico de la situación, atendiendo -entre otras cuestiones- el patrón de propiedad del suelo (público, privado), patrón de uso (industrial, vivienda, parque, hitos, sin uso, etc.), densidad poblacional, densidad del espacio, tejido urbano existente, espacios verdes existentes, infraestructura vial, fluvial y aérea, transporte público, áreas inundables y demás.

Debe observarse, para que sea corregido a la brevedad, que no se planifica en la línea de acción el relevamiento de los bienes inmuebles de dominio público o privado de los Estados Nacional, Provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipales de la CMR, a fin de preservarlos como activos estratégicos para permitir el ordenamiento ambiental del territorio, lo que es preciso agregar como actividad.

Asimismo resulta llamativo que no se integren a la planificación algunas de las acciones que la propia ACUMAR da por realizadas en los capítulos 4.10.2, 4.10.3 y 4.10.4. Allí se enumeran diversos estudios que implicaron grandes erogaciones, pero no se evidencia el modo en que ellos

colaboran a la realización de las actividades programadas. Por su parte, es preciso señalar que estos estudios no se encuentran disponibles en la página web del ente (lo que dificulta el acceso a dicha información pública) y que no se ha agregado al listado el diagnóstico territorial de la Cuenca oportunamente realizado por la Comisión Interjurisdiccional de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Cuyos informes, trabajos y conclusiones solicitamos se intime a publicar.

Finalmente, consideramos que **hasta tanto ACUMAR no planifique el OAT de la cuenca, es preciso que adopte todas las medidas necesarias para preservar aquellas áreas que actualmente presentan un buen estado ambiental**, asegurando su conservación y evitando cualquier actividad que pudiera impactar negativamente sobre las mismas. En particular respecto a los predios denominados “Santa Catalina”, “Bañados de Rocha” y “Bosques de Ezeiza”, por ser estos los más significativos de la CMR y estar sometidos a crecientes presiones inmobiliarias, sin perjuicio de la necesidad de preservar otros que también contribuyen al estado ambiental de la cuenca (por ejemplo la extensa área rural existente en la cuenca alta).

#### **VI.5) Educación Ambiental**

V.S. mediante resolución de fecha 10-11-2009 exhortó a todas las jurisdicciones comprendidas en la Cuenca Matanza Riachuelo para que articulen y coordinen las tareas de concientización y educación de la población de toda la Cuenca, exigiendo informes de avance periódicos.

ACUMAR, en el marco del PISA, incluye la línea de acción 5.5 “Educación Ambiental”, mediante la que se propone diseñar, desarrollar y evaluar políticas de educación ambiental a fin de lograr la concientización de la población de la Cuenca. En tal sentido informa una serie de proyectos tendientes a

capacitar y formar docentes, jóvenes, adolescentes, empleados públicos y a la comunidad en general, así como también elaborar materiales didácticos.

Esta parte comparte la apreciación respecto a la necesidad de desarrollar una amplia tarea de concientización y educación ambiental a fin de construir valores, conocimientos, aptitudes y actitudes orientadas a la participación crítica y reflexiva de la población en la búsqueda de un desarrollo sustentable en la Cuenca Matanza Riachuelo.

Ahora bien, los proyectos que presenta la Autoridad de Cuenca en esta oportunidad, si bien resultan interesantes, se caracterizan por su fragmentación y limitado alcance. Entendemos que los mismos deberán complementarse e integrarse en un marco mayor en el cual se contemple integralmente la temática.

En tal sentido, consideramos que el desafío que se propone ACUMAR requiere de una planificación adecuada a la escala de intervención necesaria en la Cuenca, para lo que **resulta imprescindible un Plan sistémico que comprenda a todos los mecanismos de educación formal e informal de la Cuenca, en todos sus niveles.**

Por ende, es necesaria la participación de todas las jurisdicciones y órganos competentes de las mismas en la articulación y coordinación de actividades, tal como lo ordenara V.S. No obstante, entre los integrantes del equipo que trabajó la línea de acción (anteúltima hoja del PISA, no numerada) no figura ningún representante del Ministerio de Educación de la Nación, ni del de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lo que resulta llamativo.

Por otro lado, y sin perjuicio de que la propia ACUMAR figure como responsable en el Marco Lógico para la mayoría de las actividades, no es posible conocer el modo en que la Autoridad de Cuenca desarrollará sus competencias en la materia. **La estructura orgánica propuesta, y aprobada mediante Resolución ACUMAR N° 3/2010, no prevé ninguna coordinación específica para la Educación Ambiental, ni dicha función se establece para alguno de los órganos internos de la Autoridad de Cuenca.**

Finalmente, toda vez que el cronograma estipula el comienzo de las actividades para enero de 2010, es preciso conocer el estado en que se encuentran los programas planificados y los convenios acordados a tales fines.

#### **VI.6) Plan Sanitario de Emergencia**

El fallo de la Corte, en el apartado IX del Considerando 17, requirió a la ACUMAR realizar un detallado conjunto de acciones tendientes a mejorar la prevención, diagnóstico y atención en materia de salud.

V.S. mediante resolución de fecha 01-10-2009, determinó las modalidades para el cumplimiento de la manda, haciendo saber a la ACUMAR que debía arbitrar los medios que estimare necesarios para desarrollar una política sanitaria regional integral y única para toda la Cuenca hídrica.

ACUMAR, en la línea de acción 5.6 del PISA, desarrolla las *“especificaciones respecto a la reformulación del Plan Sanitario de Emergencia presentado en el mes de julio”* del año 2009. Es decir que reitera el Plan presentado en su escrito de fecha 03-11-2009.

Por otra parte, en el Marco Lógico define como propósito *“generar procesos protectivos en toda la población de la CMR que tiendan a minimizar el impacto sobre la salud de las diversas amenazas detectadas, poniendo el énfasis en las poblaciones de mayor vulnerabilidad, y establecer acciones que tiendan a la recuperación de la salud”* para lo que establece los componentes: I.- Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental de eventos que afectan a la salud en el ámbito de la CMR (VigEA); II.- Red de servicios de salud para la población de la CMR; III.- Equipos de salud vinculados al cuidado y atención de las diferentes patologías prevalentes en esta jurisdicción; y IV.- Mecanismos de concientización de la población de la CMR, que permitan la creación de ambientes saludables y sustentables.

Esta parte ha formulado un pormenorizado análisis del Plan Sanitario de Emergencia (en adelante PSE) en el escrito de fecha 26-11-2009. Por lo que, toda vez que dicho Plan no presenta modificaciones en esta ocasión (nos remitimos a las observaciones vertidas en el mismo. Empero, consideramos pertinente realizar algunas aclaraciones a fin de facilitar el análisis de esta línea de acción del PISA.

Respecto del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental (VigEA), consideramos un avance importante hacia los objetivos de mejorar la situación de salud de los habitantes de la CMR la ampliación del sistema de vigilancia epidemiológica tradicional hacia un Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental (VigEA) que permita analizar la situación actual y las tendencias en los eventos de salud causados por determinantes ambientales. Además del mapa socio-demográfico y la Encuesta de factores ambientales de riesgo realizados por orden del Máximo Tribunal, el funcionamiento de este

sistema de notificación obligatoria de patologías, transmisibles y no transmisibles, permitirá complementar el análisis de la situación de salud de los habitantes de la cuenca, y efectuar el monitoreo epidemiológico de los eventos relacionados con factores ambientales.

Por su parte, la creación de nodos de vigilancia epidemiológica constituye una estrategia adecuada para mejorar progresivamente la cantidad y calidad de información a recoger y analizar sobre estos eventos, admitiendo la necesidad de su implementación por etapas. De igual modo, la puesta en marcha de Unidades Centinela de atención de la salud (o Unidades Sanitarias Ambientales) en distintos establecimientos constituyen una respuesta lógica a la necesidad de concentrar el recurso especializado en diagnóstico y tratamiento de patologías de origen ambiental, especialmente toxicológicas, hasta tanto se logre ampliar la cantidad de recursos humanos formados o capacitados adecuadamente en esta problemática. Asimismo, las Salas de Situación locales pueden constituir un aporte importante al fortalecimiento del rol de los CAPS como responsables del cuidado de la salud de la población de su área programática, y no solo como receptores pasivos de la demanda espontánea. En este sentido, consideramos que es preciso que ACUMAR informe los criterios de distribución de dichos recursos humanos, dado que del cuadro obrante en la página 20 del PSE anexo se evidencia una notable desigualdad entre los municipios que comprende la CMR, lo que no se encuentra fundamentado.

Asimismo, de acuerdo con el cronograma del Plan de Salud presentado en noviembre de 2009, y ratificado en la presentación del PISA, se estima que desde fines del año pasado deberían estar funcionando los 8 nodos de vigilancia proyectados en el Plan. En consecuencia, **debiera contarse ya con**

**información de los eventos registrados en los primeros meses de funcionamiento del sistema, que no se menciona ni se incorpora en el informe elevado al Juzgado.** Los datos aportados por el VigEA serán fundamentales para constituir la línea de base necesaria para la evaluación del impacto de la mayor parte de las acciones del PISA. Línea de base epidemiológica que urge ser elaborada para evaluar y priorizar los esfuerzos que se realizan en la materia, y que solicitamos sea presentada en la presente ejecución.

También se observa que se han producido avances en las acciones necesarias para las determinaciones toxicológicas, a través de acuerdos con laboratorios y otras instituciones especializadas. Sin embargo, aunque se mencionan estudios realizados y en ejecución en algunos municipios sobre presencia de contaminantes en niños, **no se define el alcance poblacional de esta actividad, en cuanto a la cantidad ni el tipo de población, como tampoco las jurisdicciones donde se realizarán los distintos estudios toxicológicos o de biomarcadores, lo que podría limitar su valor al de un documento estadístico y no contribuir a la búsqueda activa de casos.**

Por último, destacamos nuevamente que a pesar de los esfuerzos destinados a implementar el Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental (VigEA), el mismo continúa siendo fundamentalmente dependiente de la notificación de casos identificados en los servicios de salud los que muchas veces **limitan atención a los casos más sintomáticos y de grupos poblacionales con mejores niveles de ingresos, de educación y percepción de la necesidad de atención.** Por ende, sería importante que el análisis de la situación de salud del área, además de lo realizado y del fortalecimiento del sistema de VigEA se complementase con otras metodologías de evaluación rápida, basadas en

técnicas cualitativas y/o participativas de investigación o relevamiento de información, sobre las cuales existe suficiente experiencia en nuestro país y fundamento científico para su correcta aplicación.

La triangulación de los resultados entre las distintas metodologías aumentará la consistencia de los mismos. Por otra parte, dará mayor oportunidad a la participación de la comunidad en el diagnóstico sanitario y en la gestión de las soluciones. A título de ejemplo, el VigEA podría incorporar y generalizar, en forma progresiva hacia toda el área de la CMR, ciertas propuestas en marcha en algunos municipios, mencionadas en el informe anterior del Plan Sanitario de Emergencia, orientados a la búsqueda activa de casos, como las de creación de un grupo de agentes comunitarios de detección de eventos toxicoambientales, en el municipio de La Matanza, o el estudio sobre la población del Arroyo Ortega en el Sitio Centinela establecido por el municipio de Esteban Echeverría.

Respecto al componente II "Red de servicios de salud para la CMR", manifestamos que la implementación del Programa de Médicos Comunitarios por parte del Ministerio de Salud de la Nación, en acuerdo con las jurisdicciones y las Universidades, ha significado un importante aporte al fortalecimiento de la red de servicios del primer nivel de atención, y con ello de la estrategia de atención primaria, no solo en la CMR sino en todo el país. A pesar de haber sido especialmente afectado por la discontinuidad de las políticas de salud en función de los cambios ministeriales, lo que ha generado diversas marchas y contramarchas en las jurisdicciones participantes, el programa ha logrado mantenerse y se continúa con la estrategia de capacitación en servicio, no solo de profesionales sino también de agentes de salud no profesionales. Dentro

de esta capacitación, se incluye un Módulo específico de Salud Ambiental, que en el caso de los municipios de la CMR se encuentra a cargo de distintas Universidades Nacionales de la región.

No obstante, tratándose de un programa con financiamiento externo, que incorpora recursos humanos en los CAPS en calidad de becarios por un tiempo limitado, no garantiza la continuidad de los mismos en el mediano plazo, dependiendo de la capacidad de los municipios para asimilarlos en sus planteles permanentes. La experiencia de las anteriores cohortes de este programa, donde muchos municipios no pudieron absorber el recurso formado e integrado a los equipos de salud por un período de tres años, y las reiteradas manifestaciones efectuadas por los intendentes municipales en las audiencias judiciales respecto a las limitaciones presupuestarias que tienen para dar respuesta a la demanda en materia de salud, muestra que **resulta difícil proyectar actividades a mediano plazo en base a la fuerza de trabajo de estos recursos humanos.**

Por su parte, la puesta en marcha de Unidades Sanitarias Ambientales parece ser una estrategia adecuada a la necesidad de priorizar la atención de eventos de origen ambiental, atendiendo a la prevalencia tanto de las patologías como de los riesgos existentes en las jurisdicciones de la CMR. Sin embargo, **debiera tenerse muy en cuenta la necesidad de evitar que esta prioridad pueda afectar la necesaria integralidad de las acciones de atención primaria de la salud en los efectores del primer nivel de atención.** Los resultados de los estudios realizados hasta ahora por el propio Plan de Salud, entre ellos la EFARS, muestran la diversidad de los problemas y la dificultad de diferenciar los eventos de salud según su origen ambiental u otro.

En cuanto al resto de las actividades destinadas a reforzar las redes sanitarias existentes en la CMR, entre las que se incluye la conformación de Equipos locales de respuesta rápida ante emergencias ambientales, la construcción y equipamiento de una red de laboratorios toxicológicos y la construcción del Hospital de Cuenca Alta en Cañuelas, se consideran medidas apropiadas para mejorar la atención de los eventos ambientales en el mediano y largo plazo cuya efectividad deberá corroborarse durante la progresión de las mismas. Asimismo consideramos acertada la decisión de planificar en el corto plazo el fortalecimiento del estado nutricional de la población menor de 6 años, mediante aportes del Ministerio de Salud de la Nación, aunque no es posible establecer si las acciones programadas se corresponden con las necesidades ya que se carece de un diagnóstico

Finalmente, en relación a la “concientización” de la población se plantea la capacitación de promotores ambientales comunitarios con la participación de la Universidad de La Matanza, lo que sin duda constituye una estrategia apropiada para extender la educación ambiental a los sectores más vulnerables. No obstante ello, el PISA debiera promover además una mayor articulación intersectorial con los organismos responsables de la educación formal a nivel provincial y de la CABA, y formular diversas estrategias comunicacionales con los medios de comunicación social, suministrando a los mismos toda la información necesaria para una adecuada información pública sobre los riesgos y las respuestas sociales existentes para la promoción, protección y recuperación de la salud humana y ambiental.

Esta falta de interrelación con otras líneas de acción se evidencia también ante la falta de articulación entre, por ejemplo, la expansión de

las redes de agua potable y saneamiento cloacal, el control de la contaminación de origen industrial, etc. A modo de ejemplo, se podría cruzar la información proveniente del PSE con la identificación de población sin acceso a la red de agua potable y que reside en la cercanía de industrias declaradas “Agentes Contaminantes”, a fin de realizar un trabajo de búsqueda activa de casos así como también intervenir preventivamente.

#### **VI.7) Informes trimestrales del estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire**

La CSJN manda, en el apartado 8 del punto III del Considerando 17, a presentar en forma pública, actualizada trimestralmente, el estado del agua, las napas subterráneas y la calidad del aire de la Cuenca.

El plan presentado por ACUMAR divide el cumplimiento de la manda en: a) Monitoreo de la calidad del aire, y b) Monitoreo de la calidad del agua y los sedimentos.

##### **a) Monitoreo de la calidad del aire: Volver a empezar**

La Autoridad de Cuenca se propone en la línea de acción 5.7 *“determinar los sitios con las más altas concentraciones de contaminantes en áreas más densamente pobladas”* a fin de *“conocer el estado de la calidad del aire en la Cuenca Matanza Riachuelo”* y *“determinar los contaminantes que excedan las normas vigentes y las que se establezcan en el futuro, para así implementar acciones que reduzcan los efectos sobre la salud de la población”*.

Para ello planifica recopilar información de base, establecer una red de monitoreo en cuatro zonas de la cuenca que son fuentes

fijas de contaminación del aire (ACUBA, Parque Industrial Burzaco, Polo Petroquímico Dock Sud y Parque Industrial Virrey del Pino) durante 18 meses, y posteriormente ampliar dicha red a 10 sitios durante 36 meses. Asimismo, informa la utilización del modelo AERMOD y la posibilidad de que las jurisdicciones accedan *on-line* a los datos recabados. Estas acciones claramente no se condicen con el propósito mencionado en el párrafo anterior.

Esta parte ha reconocido (escrito de fecha 23-02-2010) el avance que constituye el hecho de que ACUMAR brinde información respecto al modo en que planea dar cumplimiento a su obligación, señalando asimismo la necesidad de institucionalizar la información y reservándose opinión respecto a los informes trimestrales.

En esta oportunidad debemos señalar en primer lugar que ACUMAR no informa cómo se institucionalizarán los informes trimestrales de calidad del aire, por lo que **la planificación presentada no resulta suficiente para prever el cumplimiento de la manda judicial.**

Es preciso reiterar que el rol de la Autoridad de Cuenca no se puede limitar a la mera remisión de estudios sino que la legislación le ha otorgado mayores facultades y competencias, como ser –entre otras- unificar el régimen aplicable en materia de emisiones gaseosas (Ley N° 26.168, art. 5, inc. a); y que la obligación de presentar informes trimestrales de calidad del agua superficial, napas subterráneas y aire de la cuenca no posee un plazo determinado, sino que requiere su cumplimiento en forma continuada y periódica (cada tres meses), a partir de un programa permanente, cuya realización se debe asegurar tanto mientras dure la ejecución del PISA como luego de su finalización.

Consideramos que **ACUMAR debiera planificar una estructura (identificando a los profesionales o equipos responsables) para**

**conformar un sistema permanente que permita medir, interpretar e informar de un modo representativo la totalidad y diversidad de la calidad del aire en la CMR.**

En tal sentido resulta necesario que el ente interjurisdiccional identifique las cuencas atmosféricas correspondientes al territorio de la CMR, presente un estudio en relación a las fuentes fijas y móviles de contaminación del aire, realice un inventario de emisiones, y articule los permisos de emisión gaseosa que expiden las jurisdicciones locales a fin de implementar un política integral a nivel de cuenca.

Por otro lado, si bien compartimos el criterio de evaluar la calidad del aire en relación a las afectaciones a la salud de la población, **las actividades proyectadas no tienden al logro de la finalidad y propósito manifestado por la propia Autoridad de Cuenca, toda vez que el alcance de las mismas se encuentra restringido en cuanto a parámetros analizados, fuentes de contaminación, despliegue territorial y temporal.**

ACUMAR no informa adecuadamente la pertinencia de los parámetros a monitorear (ni explica por qué no se analizan la totalidad de los parámetros previstos en la Resolución ACUMAR 2/2007; tampoco por qué en la Actividad I.3 se reducen los parámetros previstos para la Actividad I.1), tampoco explica los fundamentos de los cuatro lugares seleccionados en primer término, ni comunica actividades a realizarse en relación a las fuentes móviles de contaminación, a la vez que omite toda actividad en la Sub-cuenca Alta -al menos hasta que se defina la ampliación de la red de monitoreo (julio de 2011).

De la documentación anexada en esta oportunidad y al escrito de fecha 01-02-2010 en el expediente 16/09, se evidencia que el sondeo realizado se ha limitado a caracterizar preliminarmente las cuatro zonas donde

efectivamente se planea emplazar a las estaciones de monitoreo. Es decir que la decisión de ubicar allí dichas estaciones no se deduce de un estudio integral de la totalidad de la cuenca en la que se haya priorizado a esos lugares, sino que se han escogido arbitrariamente o bien si hubieran estudios no se han dado a conocer.

Asimismo la información acompañada demuestra que sólo se han contemplado fuentes fijas de contaminación atmosférica, no obstante la importancia de evaluar también las fuentes móviles de gran incidencia en la calidad del aire (en particular autopistas, zonas de tránsito pesado y demás).

Por su parte, el PISA **omite especificar cómo se elaboraran los informes trimestrales, y cómo se accederá públicamente a los mismos**. La Actividad I.4.2 menciona el acceso *on line* en todo momento para las jurisdicciones que componen la ACUMAR, pero nada acerca de cómo podrá la ciudadanía conocer y comprender dicha información pública.

Finalmente, **ACUMAR no realiza ninguna manifestación respecto al expediente N° 2972/07 para la contratación del suministro de red de estaciones de monitoreo continuo**, el que constituyó -en conjunto al 2705/08- la única actividad en la materia por parte del organismo a lo largo de los años 2007, 2008 y 2009. Ello no sólo evidencia una nueva discontinuidad en las tareas sino que además resulta un incumplimiento a la manda dispuesta por V.S. respecto a la obligación de informar los plazos para el trámite de licitaciones que resulten indispensables.

En definitiva, entendemos que ACUMAR debería planificar un sistema permanente de medición, interpretación e información de la calidad del aire en la totalidad de la Cuenca Matanza Riachuelo que contemple tanto las fuentes fijas como las móviles; a expresar los fundamentos para la

determinación de los parámetros a monitorear y los sitios de emplazamiento de las estaciones; y a detallar el estado actual y estimar el tiempo que demandará la licitación correspondiente al expte. N° 2972/07.

**b) Monitoreo de la calidad del agua y sedimentos:**

**Volver a empezar II**

La Autoridad de Cuenca procura mantener una vigilancia continua del estado de situación de las aguas superficiales y subterráneas a fin de recuperar y preservar la calidad de los cuerpos de a aguas superficiales en la CMR en función del uso IV aprobado por Res. ACUMAR 3/2009, del Frente Costero Sur del Río de la Plata, y analizar la conveniencia de establecer zonas de protección o uso restringido del suelo para preservar los acuíferos. Estas actividades, que según se expresa comenzarán a dar resultado recién a partir de 2012 reemplazan al Programa que venían desarrollando instituciones académicas y científicas, que eran aceptadas por las partes del proceso, las que a su vez constituían casi el único cumplimiento del fallo de la Corte.

Esta parte ha señalado en reiteradas oportunidades (escritos de fecha 23-02-2010, 04-12-2009, etc.) la importancia de **no confundir un objetivo de la política ambiental con información científica respecto al estado del ambiente**. Empero ACUMAR persiste en el error.

La manda de la Corte Suprema respecto a la presentación trimestral de informes de calidad del agua superficial y las napas subterráneas no tiene por fin conocer el cumplimiento de un meta progresiva que la Autoridad de Cuenca se auto-impuso, sino que el objeto de dicha exigencia tiene por objeto conocer acabadamente efectivo el estado de calidad del agua

superficial y subterránea. **Es decir que el Tribunal cimero, en este aspecto, exigió que ACUMAR informe honestamente a la población sobre el estado ambiental de la cuenca y no sobre el logro de sus propias metas.**

Advierta V.S. la desorientación que podría causar en un ciudadano que vive a la vera del Riachuelo el hecho de que la autoridad ambiental le informe que el estado ambiental del agua es óptimo debido a que se cumple con la disposición que fija el valor para oxígeno disuelto en ella. Al acercarse le será plausible que las condiciones del agua no son óptimas, a lo sumo el olor no le resultará tan pestilente. Pero lo peor es que ignorará que el agua cercana a su hogar aún contiene metales pesados y una gran cantidad de contaminantes orgánicos y tóxicos.

Es por ello que reiteramos la solicitud para que se intime a la ACUMAR a adoptar expresamente niveles guías apropiados para ilustrar el estado actual de los cursos de agua superficial de la cuenca en comparación con otros que aún conserven un buen estado ambiental para un curso de agua típico de la llanura pampeana (apartados IV.b y V.4 de los escritos de fechas 23-02-2010 y 04-12-2009 respectivamente).

Por otro lado, observamos que **la planificación ratifica el incumplimiento de la manda judicial que denunciáramos el pasado 23 de febrero** al evidenciar que los informes ordenados por el Máximo Tribunal recién se efectivizarán a partir del año 2012. Es decir que la Autoridad de Cuenca ha deshecho un sistema (el Programa de Monitoreo Integral) que, aunque fuere perfectible, brindaba información pública pertinente con fundamentos científicos y era aceptada por los actores del proceso, volviendo a fojas cero y evitando informar del estado ambiental del agua de la cuenca hasta luego de 2012 en el caso de la CMR y 2013 en el caso del FCS del Río de la Plata y las aguas

subterráneas.

La reformulación del modo en que se realizan los estudios no puede hacerse a costa de interrumpir el cumplimiento de las obligaciones a cargo de ACUMAR, lo que consideramos no puede ser soslayado y amerita la aplicación de las sanciones correspondientes (remitimos *breviatis causae* a lo expuesto en el apartado IV.a del escrito de fecha 23-02-2010).

Sin perjuicio de reconocer que el modo en que ACUMAR se proponga cumplir con la manda judicial y la conveniencia o no de realizar los estudios detallados en las actividades V, VI, VII y VIII (cuya relevancia no ha sido debidamente explicada y algunos de ellos ya obran en manos de la autoridad de cuenca –por ej. las modelaciones realizadas por profesionales de la UTN-) pertenecen a la esfera de discrecionalidad propia del organismo, solicitamos que, a fin de asegurar el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema, se intime a la ACUMAR a continuar con los estudios realizados en el marco del Programa de Monitoreo Integral (PMI) hasta tanto se reúnan las condiciones para que el nuevo sistema planificado esté en condiciones de informar trimestralmente el estado de la calidad del agua superficial y subterránea de la CMR.

Por último, en relación a los estudios de sedimentos planificados corresponde señalar que el estudio de los mismos se limita a la demanda béntica de oxígeno. Este, **si bien resulta un indicador de la contaminación orgánica y química, resulta insuficiente para determinar la calidad de los sedimentos.**

#### **VI.8) Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios**

La Corte, en el apartado 10 del inciso III del Cons. 17 de su fallo del 08 de julio de 2008, ordenó *“la presentación en forma pública del*

*estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas previstas en el Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios - Saneamiento de la Cuenca Riachuelo-Matanza - Primera Etapa, del 21 de noviembre de 2006". Asimismo, en el Cons. 17, inc. IV, apartado 1.c, estableció que ACUMAR debía "Asegurar en un plazo de 6 (seis) meses la ejecución de las medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos".*

La finalidad de la línea de acción 5.8 "Urbanización de Villas y Asentamientos" del PISA presentado en febrero del corriente, es mejorar la situación urbano - habitacional de los pobladores de las villas y asentamientos urbanos de la CMR.

Para ello fija como propósito generar procesos de mejora urbano-habitacional de la población de villas y asentamientos urbanos, priorizando aquellos que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad. Y establece como sus Objetivos Operativos: ofrecer soluciones habitacionales a los pobladores que se encuentren en la traza del camino de sirgas para su liberación, a quienes se encuentren sobre basurales o en situaciones de riesgo sanitario por su alto nivel de contaminación y a otras familias residentes en villas y asentamientos de la Cuenca. Para lo que se definen cuatro (4) componentes, que **a priori conforman una planificación sólida, la que no obstante deberá complementarse con mayor información.**

El Componente I tiene un objetivo definido territorialmente acotado a la superficie del camino de sirga. A la fecha fueron relevadas como habitando en el mismo 964 familias, para las cuales la Autoridad de Cuenca manifiesta que iniciará la construcción de 859 viviendas durante el año

2010. Sin embargo vemos que el universo de familias en esas condiciones es mayor, y que no se informa el lugar donde viven actualmente éstas, ni el lugar en donde serán relocalizadas. Ello **impide corroborar si las obras a realizarse son destinadas a los fines previstos.**

Por su parte, dado que la planificación de ACUMAR prevé la realización de un censo de la población que habita en este lugar, lo que resulta indispensable para poder evaluar las acciones que den solución a los problemas habitacionales del camino de sirga, hasta tanto se presenten los resultados de dicho censo no nos es posible juzgar si las acciones propuestas en este punto son suficientes para cumplir con lo ordenado por V.S. Por ende, hacemos reserva de opinar sobre el particular para cuando el censo haya sido realizado y sus resultados, para cada arroyo y municipio, agregados al expediente de ejecución de sentencia, tarea prevista en el cronograma a fin del año 2010.

Por otro lado, una falencia que se advierte en la planificación se refiere a la **falta de previsión de actividades para impedir que se reinstalen nuevas familias en el camino de sirga. Así como también el hecho de que se omita toda referencia a las acciones posteriores al año 2010.**

Para facilitar la identificación de los proyectos, además del número, ente ejecutor, presupuesto, cantidad de familias beneficiadas, cantidad de familias relocalizadas, es necesario incluir mapas y planos de los mismos, tal como lo indicara V.S en la Resolución del 1° de octubre de 2009.

En cuanto al componente 2 de esta línea de acción corresponden las mismas observaciones por cuanto se desconoce la magnitud de

las acciones necesarias hasta tanto se realicen los estudios respectivos. Lo grave a destacar es que a casi dos años del fallo **aún no están identificados adecuadamente cuáles son los asentamientos que existen sobre basurales actualmente.**

A la fecha fueron identificadas sólo 1655 familias que habitan sobre basurales con residuos peligrosos, y se prevé durante 2010 tener en ejecución obras en 1154 viviendas. 1000 de estas viviendas corresponden a un solo proyecto en Esteban Echeverría. Lo que demuestra la insuficiencia de la planificación presentada dado que no se corresponde con la escala de intervención necesaria para la CMR, a la vez que no permite conocer donde residen actualmente las familias que serán relocalizadas en dicho municipio. Ello en atención a los impactos sociales que necesariamente implica un cambio de tal envergadura.

El componente 3 tiene por objetivo brindar soluciones habitacionales a las familias que se encuentren en riesgo sanitario en la denominada “Villa Inflamable” (partido de Avellaneda), por el alto grado de contaminación de la zona en que habitan. Planea para el año 2010 iniciar obras en 625 viviendas y finalizar 134 de ellas para atender una población de aproximadamente 1200 familias. En atención a las denuncias recibidas en la Defensoría del Pueblo de la Nación respecto de que se habrían producido nuevos asentamientos en las viviendas de aquellas familias que fueron relocalizadas, es preciso que se prevea *ab initio* cómo actuar preventivamente para garantizar una solución sustentable por medio de las actividades emprendidas.

Sin perjuicio de la importancia que reviste la crítica situación de la población que reside en “Villa Inflamable”, y que amerita sea

atendida con urgencia, debemos recordar que también en otras zonas de la cuenca reside población en situación de grave riesgo ambiental y sanitario. Por ende deberán profundizarse los trabajos tendientes a identificarlos y planificar intervenciones tendientes a minimizar dicho riesgo o, en caso de ser irreversible, proceder a la relocalización de la población afectada. Ello requiere un accionar integral que hasta el momento no ha sido posible, lo que evidencia una descoordinación entre los responsables de generar información sobre la calidad del ambiente, quienes evalúan los estudios epidemiológicos, aquellos que tienen a su cargo las medidas de control de la contaminación y los encargados de dar soluciones habitacionales. Este es un caso claro del déficit conceptual del plan, que no termina de asumir de modo explícito la necesidad de una gestión ambiental integrada del territorio.

El componente 4to engloba el resto de las acciones realizadas por los Estados condenados en materia habitacional en el territorio de la Cuenca, abordando una de las necesidades más acuciantes en materia de privación de derechos de los ciudadanos, la carencia del acceso a una vivienda adecuada.

En la medida que estas acciones tienden a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca resultan hechos positivos y conducentes al cumplimiento del fallo. No obstante ello, atento que el Máximo Tribunal determinó la adopción de medidas preventivas y de recomposición ambiental prioritarias, consideramos pertinente señalar que tales proyectos deberán atender en primer lugar los requerimientos en la materia derivados del fallo.

#### **VI.9) Expansión de la Red de Agua Potable y Saneamiento Cloacal**

La Corte ordenó, respecto de la tarea de expansión de la red de agua potable, a que la obligada informe públicamente, de modo detallado y fundado, sobre el plan de ampliación de las obras de captación, tratamiento y distribución a cargo de AySA (Aguas y Saneamientos Argentinos) y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (Enohsa). En todos los casos debían incluirse los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados. El cumplimiento de estos plazos informados por ACUMAR resulta a partir del fallo obligatorio y su incumplimiento pasible de sanciones.

En lo referente a la expansión de la Red Cloacal la Autoridad de Cuenca debía informar públicamente, de modo detallado y fundado, sobre el plan de ampliación de las obras a cargo de AySA (Aguas y Saneamientos Argentinos), ello para las obras de las Plantas de Pretratamiento de Berazategui y Capital y sus emisarios así como de las obras para la expansión de las redes. También aquí se exigió la fijación de plazos y la información sobre los presupuestos involucrados.

A ello se agrega la obligación de extender la cobertura a la totalidad de la población de la Cuenca, lo que implica aéreas fuera de la concesión de la empresa AYSA, a cargo de la empresa ABSA, y cooperativas municipales.

ACUMAR presenta en el PISA la línea de acción 5.9 cuyos objetivos operativos son Alcanzar la universalidad del servicio de agua potable y desagües cloacales en todo el territorio de la Cuenca Matanza-Riachuelo; Alcanzar el nivel de tratamiento de efluentes de acuerdo a las normas

vigentes de calidad de vuelco a cuerpo receptor; y Contribuir a la meta ambiental establecida para el Matanza-Riachuelo.

Para ello establece tres componentes: I.- Plan Director de expansión y mejoras de los servicios de Agua Potable y Desagüe Cloacal en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo – AySA; II.- Plan de expansión y mejora del servicio de Agua Potable y Desagüe Cloacal en la Provincia de Buenos Aires, en el Área de la Cuenca Matanza Riachuelo no servida por AySA – Dirección Provincial de Agua y Cloacas - DIPAC - Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires ; y III.- Obras de agua y cloaca del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los objetivos comprenden tanto la expansión de los servicios como su impacto sobre las condiciones ambientales. Consideramos adecuado el enfoque universal del objetivo de expansión.

Sin embargo respecto de los objetivos ambientales, que son de particular relevancia en lo referente a la provisión del servicio de cloacas, entendemos que la referencia a las normas del marco regulatorio vigente y las metas ambientales del PISA, no garantizan el cumplimiento del fallo de la Corte respecto de la recomposición del ambiente de la Cuenca ni la prevención del daño futuro. Ya apuntamos en presentaciones previas lo inadecuado de las normas sobre vertidos adoptadas por ACUMAR en la resolución 03/08, de Usos y Objetivos de Calidad de Agua y debemos recordar que la empresa AYSA fue expresamente exenta del régimen de agente contaminante y se rige en materia ambiental por la ley de su marco regulatorio, ley que es previa a la creación de ACUMAR y que establece parámetros de vuelco que no necesariamente son compatibles con la recomposición del ambiente de la Cuenca ordenada por la

Corte en su fallo ni con la protección del Río de la Plata exigida por el Juez en la ejecución.

Respecto del Componente I, cuyo desarrollo se presenta en el anexo II.6 del PISA, ACUMAR presenta información del Plan Director de AYSA, versión 63 de fecha 9 de diciembre de 2009.

Como manifestamos en otras oportunidades el Plan Director identifica claramente las obras que AYSA considera necesarias para cumplir con el objetivo de expandir la red de agua potable y cloacas a todos los habitantes de la CMR, alcanzando la cobertura universal. A tal efecto presenta mapas de cada municipio identificando el radio servido, las obras previstas para la expansión y diferenciando las realizadas, las que están en ejecución, las licitadas, las proyectadas y aquellas con proyectos en estudio. También presenta presupuestos anuales y un cronograma general en el que indican los montos a desembolsar y los habitantes a alcanzar con los servicios en un plan de 12 años, que se extiende entre 2008 y 2020.

La planificación presentada resulta adecuada para conocer el modo en que AYSA pretende dar cumplimiento a los objetivos operativos propuestos.

Deben notarse sin embargo que tal como está presentado el Plan no permite cumplir con una de las mandas ordenadas por la Corte en su fallo.

Sucede que la manda judicial (considerando 17 puntos VI y VIII ) que se centra en que el obligado sea quien defina el modo de cumplir con los objetivos fijados , pero, una vez hecho público este plan, se impone la

obligatoriedad de cumplir con los plazos que el propio obligado se fije. Ello bajo apercibimiento de sanciones pecuniarias.

Ahora bien bajo el título “Planillas ACUMAR” que ocupan las últimas 19 páginas del anexo II 6, ACUMAR presenta el listado de cada obra, y prevé dos columnas para indicar, tal como lo pidió el Máximo Tribunal, la estimación de su inicio y su finalización. Lamentablemente la mayoría de las celdas de estas columnas están en blanco, y sólo se informan fechas de finalización ya vencidas o en algunos casos fechas futuras que no van más allá del mes de junio de 2010. De este modo ACUMAR incumple la obligación fijada en el fallo, puesto que no indica la fecha en la que deberá cumplir con su obligación, buscando eludir así asumir compromisos exigibles.

#### **VI.10) Desagües Pluviales**

Esta línea de acción fue establecida a fin de cumplir con el punto VII del Considerando 17 del fallo de la Corte. La obligación consiste en hacer público un plan detallado, que contemple las obras de desagües pluviales en la Cuenca, cuyo cumplimiento es obligatorio una vez presentado.

ACUMAR presenta para ello un Plan Director Básico de Drenaje Pluvial de la Cuenca que se estructura en cuatro componentes: I. Escurrimiento hídrico superficial y subterráneo controlado en la Cuenca; II. Medidas estructurales (obras) asociadas al drenaje implementadas en la Cuenca; III. Medidas No estructurales (normas y gestión) asociadas al drenaje implementadas en la Cuenca; y IV. Plan Director de drenaje socializado y comunidad concientizada.

El plan tiene un **tiempo de ejecución de 30 años** y un presupuesto estimado para los años 2009-2016 de \$ 348.500.000, aproximadamente.

Consideramos **positivo que se adopte expresamente un enfoque basado en la gestión integrada de las aguas**, que considera la cuenca en su conjunto y contempla los diversos aspectos, tanto relacionados con obras para el control de drenajes como de medidas de gestión de las actividades antrópicas y ocupación del suelo.

Las obras en marcha, muchas de las cuales acumulan demoras desde el año 1994, deberán monitorearse especialmente a fin de prevenir nuevas dilaciones en su concreción

Notamos sin embargo que el Plan propuesto no se relaciona con el componente de Ordenamiento Ambiental del Territorio, del que debería formar parte integral, ya que los patrones de ocupación del territorio de la Cuenca, los cambios en las tendencias sociales, la urbanización, el crecimiento de la población y las migraciones, tal como lo reconoce ACUMAR en el Plan Director, inciden sobre las condiciones de drenaje.

Por otro lado los plazos previstos no se corresponden con la necesidad de abordar, en particular en la cuenca baja y media, la urgencia de las inundaciones. Por lo que entendemos deberá hacerse un esfuerzo para reducir los plazos de estudios previstos, recurriendo a los antecedentes existentes y evitando la proliferación de consultorías no indispensables.

Las medidas no estructurales referidas al control de la ocupación del valle de inundación, contempladas en la segunda etapa, tienen

como actividad generar una propuesta de legislación. Consideramos que **en virtud de las atribuciones de ACUMAR, debe esta asumir *per se* esa facultad regulatoria, dictando en esa etapa las normas pertinentes previa consulta y participación**

Respecto de la liberación de áreas de riesgo hídrico resulta llamativo que sólo se planifique intervenir en aquellas ocupadas por asentamientos ilegales o espontáneos (categoría que no responde a ninguna tipología objetiva) y no contemple otros tipos de ocupación del suelo, como explotaciones agropecuarias, empresas, viviendas, etc.

Al respecto cabe notar que toda relocalización de personas debe cumplir con los estándares de derechos humanos internacionales, así como contar con la participación de las poblaciones involucradas.

Finalmente, el componente de socialización y concientización denota un enfoque centrado en la emisión de información por parte del Estado. Entendemos que este componente debe asumir plenamente las exigencias de la Ley General del Ambiente N° 25.675, en cuanto a la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, lo que implica establecer en el seno del grupo de trabajo del Plan Director, instancias de participación social.

#### **VI.11) Contaminación de Origen Industrial**

Analizamos el plan propuesto para el control de la contaminación de origen industrial a partir de su contribución a los objetivos fijados por el fallo de la Corte en el punto I del Considerando 17 del fallo del 08 de julio de 2007, y las resoluciones del Juzgado Federal de Quilmes que abordan la cuestión.

Asimismo, se tuvieron en cuenta las obligaciones de hacer que fija el punto 3 del mismo considerando en cuanto al modo de alcanzar, en esta materia, los objetivos fijados.

Como mencionamos en presentaciones previas recomponer el ambiente de la Cuenca implica, en primer lugar, dejar de contaminar. El sector industrial es una importante fuente de vertidos contaminantes y reducir estos vertidos una condición indispensable para cumplir con los objetivos de la sentencia. Ello supone al menos dos tareas. La primera es determinar la reducción que se busca, considerando las características ambientales del cuerpo receptor. La segunda es establecer una estrategia de acciones para lograr esa reducción.

Como aspecto positivo, podemos observar que la finalidad de la línea de acción se encuentra expresada correctamente (la que podría ser utilizada en el mismo sentido en otras líneas de acción). Sin embargo, el objetivo operativo buscado debiera avanzar más allá del mero cumplimiento de la normativa, procurando “Lograr una disciplina rigurosa de la actividad industrial de modo tal de reducir progresivamente o eliminar los vertidos contaminantes **a fin de garantizar la recomposición ambiental**”, a diferencia del planteado en la pág.11.

También es preciso planificar los plazos de cumplimiento de las acciones y los recursos que se destinarán para cumplirlas. Cuestión que se ha realizado deficientemente.

El Plan presentado por ACUMAR consta de 3 componentes. El primero se refiere al control y fiscalización industrial, el segundo

a los Planes de Reversión Industrial (PRI) y el restante a la problemática del sector curtiembrero en Lanús.

La primera observación nos indica que esta línea de acción carece de algunos de los elementos básicos de una planificación. En efecto no realiza un diagnóstico de la situación en términos de la contribución de las industrias a la contaminación de la Cuenca (cantidad de industrias, tipo de vertidos, carga másica de los contaminantes emitidos, etc.).

Asimismo, si bien enuncia entre sus objetivos el de contribuir a la prevención, recomposición y saneamiento ambiental de la CMR, estos objetivos continúan siendo de un máximo nivel de abstracción, lo que impide evaluar cómo las acciones propuestas contribuyen efectivamente a este objetivo.

Tanto el diagnóstico como la definición de los objetivos son fundamentales por cuanto condicionan la ejecución de las actividades previstas. **Sin diagnóstico no es posible evaluar si se priorizan adecuadamente las actividades de control y fiscalización, las que deberían comenzar por los principales contaminadores. La falta de metas dificulta además la evaluación de los PRIs, ya que los objetivos de reversión de cada una de las industrias deberían estar alineados con el objetivo total de reducción progresiva de vertidos contaminantes del conjunto del sistema industrial radicado en la cuenca.**

De no ser así, podríamos encontrarnos con un río contaminado a pesar de cada industria individualmente cumpla con la normativa vigente. La meta de contaminación debe fijar un “techo de vertidos” para el conjunto del río y cada uno de sus tramos relevantes que sea compatible con la

obligación de recomponer el ambiente y luego las industrias adecuar, mediante la reconversión industrial, sus vertidos a ese techo previamente determinado. La progresividad se da en el hecho que este techo debe alcanzarse en un plazo previamente determinado y que el límite establecido” mismo se reduce gradualmente hasta alcanzar el valor definitivo.

Las actividades propuestas, en cambio, se centran en cuestiones instrumentales y de procedimiento, relacionadas con la capacidad de realizar y de evaluar los programas de reconversión industrial, los que, aunque absolutamente necesarios, no son suficientes para el logro de los objetivos de la Corte. Esto podría llevar a suponer que entonces el objetivo no es la reducción de la contaminación sino su traslado al Río de la Plata a través de conductos cloacales y los emisarios subfluviales.

Una de las asignaturas pendientes de ACUMAR desde su creación es contar con una estrategia coherente, integrada y sostenida de control de la contaminación de las industrias radicadas en la Cuenca. A más de tres años de la creación de la Autoridad aún no se conoce un abordaje claro para esta cuestión. El plan aquí analizado representa algunos avances. Por primera vez se reconoce que las empresas en la Cuenca superan las 10.000, algo que hemos apuntado ya en noviembre de 2008. También se reconoce que las autoridades ambientales no tienen un registro comprensivo de la actividad industrial en la Cuenca.

Para subsanar estas falencias se plantea una estrategia basada en un reempadronamiento para las empresas de 2 y 3ra categoría o de impacto significativo (actividad I.2). Esta debería ser la oportunidad de construir un registro de acceso público, permanentemente actualizado, que contemple la

información ambiental, incluidos los balances de masa, necesaria para sustentar una estrategia de reducción de la contaminación industrial.

Asimismo, debe notarse que existen hoy empresas mal categorizadas, por lo que el re-empadronamiento debería ser la oportunidad para detectar estas situaciones, así como también debería preverse una segunda etapa en la que se empadronen las industrias de 1ra categoría, dado que podrían ser relevantes desde el punto de vista de la contaminación.

La actividad prevista en el componente I de control y fiscalización, que prevé llevar la capacidad de ACUMAR a 400 inspecciones mensuales, constituye una meta intermedia de gestión que entendemos indispensable y razonable. Resta sin embargo saber cuáles son los recursos que se estiman necesarios para alcanzar esta meta, tanto presupuestarios como humanos. La incorporación del personal y equipos necesarios está prevista en el cronograma de la página 521 para fin de abril de 2010, por lo que a esa fecha ACUMAR debería informar los avances realizados.

La actividad III de inspección de la totalidad de las empresas de la Cuenca depende directamente de la capacidad operativa de ACUMAR, por lo que el cumplimiento de esta actividad deberá evaluarse en función de la cantidad de empresas empadronadas y de los avances en la capacidad de inspeccionar de ACUMAR. **Los últimos informes del avance de las inspecciones dan cuenta de una sostenida disminución del ritmo en el promedio de inspecciones diarias, que de un pico de 10,58 en octubre de 2009 bajó hasta 5,21 en marzo de 2010.** Alcanzar 400 inspecciones mensuales implicará una media mensual de 13,3 inspecciones diarias (meses de 30 días) por

lo que para alcanzar la meta prevista la actual capacidad de inspeccionar debería, a fines de abril de 2010, incrementarse en un 255% (ver anexo 3).

En cuanto al componente II, de Seguimiento y control de los programas de reconversión industrial, nuevamente nos encontramos frente a la planificación de actividades instrumentales y procedimentales necesarias para cumplir con el programa del punto 3 del considerando 17. Ello, **dado que la falta de estos mecanismos llevó a que se venciera largamente el plazo fijado por la Corte sin que se comenzara a ejecutar ninguna reconversión industrial de los agentes contaminantes, constituye –aunque tardío- un avance.**

En este punto es preciso notar la falta de articulación explícita entre los objetivos de recomponer el ambiente de la cuenca (aire, agua y suelo), el mejoramiento de la calidad de vida y la prevención del daño, y los objetivos de reconversión del sistema industrial radicado en el territorio de la cuenca.

El control de la contaminación industrial requiere una visión del conjunto del sistema: cantidad de industrias, composición sectorial, volumen de producción, procesos productivos, flujos de materiales y energía, y demás aspectos ambientales (ecológicos, sociales y económicos) que debió hacerse explícito en el plan. También este componente adolece de las necesarias definiciones de objetivos concretos. **Las tres actividades prevén durante el año 2010 realizar la admisión, aprobación y seguimiento de los PRI presentados por las empresas, pero nada dice sobre el modo en que esto contribuirá al control de la contaminación.**

ACUMAR planifica –aunque sin mayores precisiones– poner en marcha un sistema administrativo para procesar las presentaciones de los PRI, algo indispensable, pero nada concreto dice en su plan sobre los resultados que ese sistema administrativo pretende alcanzar (ej: magnitud de la contribución de los PRI a la recomposición ambiental, cantidades involucradas en la reducción de vertidos y emisiones, impacto esperado sobre la salud).

Por su parte, observamos la notoria ausencia de una estimación de los recursos presupuestarios necesarios para las tareas previstas, lo que vislumbra dificultades para su ejecución.

Finalmente debemos llamar la atención respecto a un instrumento fundamental de la política y gestión ambiental que no ha sido previsto en la línea de acción 5.11. Tal como se expresa en la introducción de la misma, la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675) contiene modernos instrumentos de política y gestión de control que incluyen tanto medidas de comando y control, como también regímenes de promoción a partir de instrumentos económicos y la promoción de la autogestión empresarial. Sin embargo en el desarrollo de las actividades no se incluyen previsiones en relación a los créditos disponibles para que el sector proceda a adquirir mejores tecnologías y reconvertir sus procesos. Es menester señalar que la Corte ha contemplado la importancia de planificar un régimen económico de promoción exigiendo poner en conocimiento las líneas de crédito existentes y disponibles para las empresas (ap. 7 del inc. III del Cons. 17).

**VI.12 Limpieza de Márgenes y Camino de Sirga La** Corte, en el inciso V del Cons. 17 del fallo exigió un conjunto de acciones tendientes a mejorar el estado de la ribera de los cursos de agua a fin de transformarla en un área parqueizada.

ACUMAR, en la línea de acción 5.12 del PISA presenta una planificación con el propósito de mejorar las condiciones y posibilidades de uso de los ríos y arroyos y su entorno, destacándose por un lado el acceso a espacios abiertos con fines recreativos y por el otro las mejores condiciones para monitoreo y control de los vertidos de sustancias contaminantes.

En primer lugar destacamos que *a priori* consideramos como un gran avance el hecho de prever mayores espacios recreativos, lo que necesariamente **contribuirá a acercar a la comunidad de la CMR a los cursos de agua existentes en su territorio.**

Entendemos que ello conlleva una serie de impactos sociales positivos que merecen ser reconocidos, y como contrapartida exigen que se prevea su relación con otras líneas de acción, a fin asegurar su acción sinérgica y garantizar soluciones sustentables.

En tal sentido consideramos por un lado que el loable fin de recomponer las márgenes del río Matanza-Riachuelo no puede alcanzarse a costa de mayores sacrificios en la calidad de vida de la población de la CMR (objetivo que debe procurarse simultáneamente por orden del Máximo Tribunal), por lo que **resulta imprescindible prever los mecanismos y procedimientos adecuados para la relocalización de las personas que habitan en el camino de sirga, de un modo tal que se asegure la plena vigencia de derechos humanos reconocidos por nuestra país e internacionalmente y la participación de los afectados en la toma de decisiones.** En particular, deberán contemplarse los Principios Básicos y Directrices sobre desalojos y desplazamientos generados por el desarrollo, elaborados por el Relator Especial de la ONU, Sr. Miloon Kothari (A/HRC/4/18 5 de febrero de 2007).

Asimismo, tal como V.S. ha señalado en reiteradas oportunidades, **es preciso prever las acciones preventivas pertinentes para asegurar la conservación y mantenimiento de los sitios recuperados.** Para lo que resulta pertinente prever la integración con las líneas de acción “Saneamiento de Basurales” y “Contaminación Industrial”.

Por último, consiéndolo las actividades planificadas principalmente en especificaciones técnicas y la realización de obras, toda vez que ya se han presentado proyectos fragmentados (por ej. en la CABA, escrito de fecha 04-08-2009), interpretamos que así como es preciso solicitar un plan homogéneo para la totalidad del camino de sirga, es igualmente **necesario contemplar dicha temática en un marco mayor en el cual se integren otras variables, para lo cual se requiere un ordenamiento ambiental del territorio de la Cuenca,** conforme fuera desarrollado en el apartado correspondiente.

### **VI.13 Saneamiento de Basurales**

Respecto del Saneamiento de basurales la CSJN, ordenó en el inc. IV del Cons. 17 de su fallo que ACUMAR tome medidas preventivas, de erradicación, limpieza y cierre, concrete el plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado ante la Corte, con particular énfasis en la construcción de los centros integrales GIRSU, y brinde soluciones a la población que habita sobre basurales.

La línea de acción 5.13 es de suma importancia para cumplir con los objetivos fijados por el Máximo Tribunal, del mismo modo que lo es el **evidente retroceso en la situación.** En efecto en la presentación del Resumen Ejecutivo del PISA (Anexo II a la Res. ACUMAR 8/2007) se habían relevado 105 basurales, por su parte el último relevamiento realizado en el año 2009 identificó a

más de 170 basurales, lo que indica que las tareas de prevención y cierre de basurales no avanzaron debidamente.

La matriz del marco lógico presentada establece seis componentes con sus respectivas actividades consistentes en I. Conformación y fortalecimiento de la Comisión Integral de Residuos Sólidos Urbanos; II. Monitoreo de Basurales; III. Saneamiento de Basurales; IV. Fortalecimiento de la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios; V. Desarrollo de obras de infraestructura; y VI. Plan GIRSU para la Cuenca Alta (Cañuelas, Las Heras, Marcos Paz, San Vicente, Pte. Perón).

Como ya adelantáramos, el plan presentado omite toda referencia a la magnitud del problema a abordar y no hace uso de la información disponible con la que cuenta ACUMAR y las jurisdicciones ni de las acciones ya realizadas, por lo que carece de toda referencia concreta a las tareas a realizar.

**Es una planificación esencialmente procedimental, que describe los pasos administrativos y lógicos para realizar las tareas descriptas, sin ninguna referencia a la realidad de la Cuenca,** con excepción de la mención territorial a la sub cuenca alta y a la necesidad de buscar una solución a los residuos áridos y de poda.

Asimismo, resulta a nuestro entender arbitraria y errónea la especial **exclusión del plan de toda acción referida a la gestión de residuos industriales, peligrosos y patológicos**, cuando estos se encuentran presentes en muchos de los basurales de la cuenca, tal como fue indicado en los relevamientos y en el propio PISA, que priorizó, al referirse a la relocalización de poblaciones, los basurales que contienen residuos peligrosos.

Consideramos que un plan factible, además de tener una asignación presupuestaria, debe contar con un cronograma que dote a la acciones de previsibilidad. Ambas condiciones están ausentes del marco lógico. En tal sentido, puede determinarse la precariedad de lo planificado, ya que no existe un cronograma para el “saneamiento de basurales”, como sí lo tienen el resto de las líneas de acción en un apartado para tal fin. Ninguna de las actividades previstas tiene un plazo estimado.

Finalmente se observa que la planificación depende fuertemente de la disponibilidad de tierras aptas para la localización de plantas de tratamiento y disposición de residuos. Al respecto entendemos que procurar estas tierras debería ser un componente explícito del plan y contar con el compromiso de los municipios afectados, ya que este supuesto no puede considerarse como un hecho externo, fuera del control de los Estados condenados, sino una responsabilidad propia, ineludible para el cumplimiento del fallo, por lo que deberían preverse acciones para asegurar su disponibilidad.

En definitiva, entendemos que resulta necesario un plan regional para la Gestión de Residuos Domiciliarios, que debería incluir a los residuos domiciliarios y un programa para la captación y posterior tratamiento de los residuos peligrosos domiciliarios (pilas, jeringas, aceites, pinturas, y demás), así como los industriales y patológicos lo que coadyuvaría a disminuir el riesgo ambiental existente en la CMR.

#### **VI.14 Programa Polo Petroquímico Dock Sud**

La Corte, en el apartado 9 del inciso III del Cons. 17 de su fallo del 08 de julio de 2008, ordenó *“la presentación en forma pública, detallada y fundada del proyecto de reconversión industrial y relocalización en el marco del*

*Acta Acuerdo del Plan de acción conjunta para la adecuación ambiental del polo petroquímico Dock Sud, las empresas involucradas, población afectada, convenios firmados, etapas y plazos de cumplimiento”.*

La finalidad de la línea de acción 5.14 del PISA es contribuir a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del área y convertir al Polo en un área industrial con una gestión ambiental sustentable recuperando y fortaleciendo su importancia como Puerto, para lo que se propone minimizar los riesgos en el área disminuyendo la complejidad del polo. A dichos efectos se presentan los componentes I. Villa Inflamable; II. Industria; III. Concientización y Preparación para Emergencias a Nivel Local; Preservación Ambiental; y Control y Monitoreo de avance del Programa.

En primer lugar corresponde destacar las **deficiencias del diagnóstico inicial para esta línea de acción**. La ausencia de **un estudio integral de riesgo** en el área del Polo Petroquímico Dock Sud, determina la imposibilidad de evaluar si las acciones planificadas se ajustan a la envergadura de la intervención que resulta necesaria en la región. Por lo que solicitamos se exija la presentación del mismo a la brevedad.

Si bien se remarca al Polo como una zona de alta complejidad ambiental, no es posible identificar correctamente a las empresas y actividades que se realizan en el área, no se brindan datos básicos como ser el parque total de almacenamiento de combustibles líquidos, gaseosos y productos químicos que existe hoy en el polo y los niveles de efluentes líquidos que se descargan, como así tampoco el volumen de emisiones gaseosas, y demás. Esta información deberá complementarse también con la información relativa a los permisos de uso vigentes y vencidos, en concordancia con lo ordenado por V.S.

en fecha 12-11-2009. Sin perjuicio de ello, consideramos un avance el hecho de que se proceda a identificar a los pasivos ambientales en el área.

En relación al componente I, **destacamos positivamente el hecho de que la planificación se integre con otras líneas de acción**, como las de “Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios” y “Plan Sanitario de Emergencia”. Remitimos a lo manifestado al respecto en los apartados correspondientes a dichas líneas de acción.

Respecto del Componente II, debemos observar por un lado que **los criterios utilizados para la planificación de los sectores industriales a ser relocalizados no se corresponde con el objetivo de recomposición ambiental**. Éstos se definen de acuerdo al carácter de propiedad de las empresas sobre los predios, permitiendo la reconversión tecnológica a las industrias que son dueños de los terrenos en los que se emplazan, y obligando a relocalizarse a aquellas industrias no propietarias, sin mediar en tales decisiones criterios ambientales, ni de riesgo tecnológico.

A su vez se define que la actividad de reconversión industrial estará articulada con la línea de acción de Contaminación de origen Industrial, la cual, como hemos señalado, no determina la reducción de la contaminación que procura, al no establecer objetivos ni metas para su minimización. En este caso se agrega que las metas se definirán en un proceso de “evaluación conjunta”. Lo que entendemos apropiado siempre y cuando dicho proceso **incluya la participación de diversos sectores no limitándose al sector industrial y el gobierno**.

Asimismo, si bien no se ha presentado un estudio de

riesgo en el área que posibilite estimar los alcances que podría tener un accidente, se observa como positivo la inclusión del componente III de Concientización y preparación para emergencias a nivel local.

Por otra parte, la matriz del marco lógico y el cronograma acompañados resultan sumamente imprecisos, toda vez que no definen de manera mensurable los tiempos de ejecución y las acciones, ni tampoco el presupuesto estimado para cada actividad.

El cronograma define plazos por meses, pero no establece de manera concreta en qué mes se comenzarán las acciones, dato que no resulta menor teniendo en cuenta que el Polo es una de las áreas en mayor situación de emergencia, y que V.S. ha manifestado que *“no merece dilación alguna en el inicio de su planificación”* (Res. 01-10-2009, Cons. 2° ap. f).

## **VII. DOCUMENTAL**

Se anexan al presente escrito los documentos detallados a continuación:

- 1 Informe “Cuenca Matanza Riachuelo 2009” Elaborado por el Cuerpo Colegiado (Anexo I).
- 2 Copia del la pagina web de ACUMAR, ilustrando la dificultad de acceder al Registro de Agentes Contaminantes (Anexo II).
- 3 Tabla y cuadro ilustrativo del ritmo de inspecciones entre agosto de 2009 y marzo de 2010 (Anexo III).

## **VIII. RESERVA DE CASO FEDERAL**

Para el supuesto caso de que V.E. no hiciere lugar a lo peticionado en el presente escrito, dejamos introducida la cuestión federal, por cuanto la conducta de la demandada resulta violatoria de las garantías y derechos reconocidos por nuestro Máximo Tribunal, haciendo expresa reserva de ocurrir 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.

**IX. PETITORIO:** De V.S. solicito:

1. Tenga por contestado en tiempo y forma el traslado conferido.
2. Intime a la ACUMAR a reducir sustancialmente los plazos para la presentación de una línea de base ambiental, construida y sustentada por información actualizada y datos científicos sólidos.
3. Intime a la Autoridad de Cuenca a presentar un Plan anual operativo, en el que se contemplen las metas a alcanzar y los recursos presupuestarios, humanos y organizativos para el logro de las mismas, exigiendo un cronograma que detalle con precisión las actividades.
4. Intime al ente interjurisdiccional a identificar conforme a la normativa presupuestaria todas las asignaciones previstas por las jurisdicciones involucradas para las actividades a realizarse en el marco del PISA durante el año 2010, detallándolas al nivel de partida y sub-partida; exigiéndose, asimismo, se informe si las actividades correspondientes al PISA se incluyeron en el presupuesto plurianual que prevé la Ley N° 25.152 (artr. 6°).
5. Ordene la realización de una mesa de trabajo conjunta entre la autoridad obligada, los Estados condenados y el Cuerpo Colegiado que coordina el

Defensor del Pueblo en sede del Juzgado Federal a fin de emita dictamen respecto de los indicadores de gestión y resultados necesarios para evaluar en esta etapa el cumplimiento del fallo.

6. Ordene garantizar las acciones necesarias para que ACUMAR cuente con la capacidad necesaria para cumplir el fallo en ejecución y ejercer las facultades y competencias que la ley le asigna.
7. Haga saber a la ACUMAR que deberá integrar en sus decisiones al Consejo Municipal y la Comisión de Participación Social, presentando un calendario de reuniones, anticipando en autos su orden del día.
8. Exija a la ACUMAR explicitar los criterios de equidad ambiental utilizados para la distribución de los recursos y la priorización de las actividades a ejecutarse en la Cuenca.
9. En lo atiente a las líneas de acción en particular solicitamos se intime:
  - a) Elaborar un Plan Estratégico para el ordenamiento ambiental del territorio de la totalidad de la Cuenca Matanza Riachuelo.
  - b) Presentar una Línea de Base Epidemiológica en base los datos provenientes de los nodos de vigilancia epidemiológica ambiental.
  - c) Poner en marcha los mecanismos para el cumplimiento del fallo respecto a calidad del aire.
  - d) Asegurar la continuidad de Programa de Monitoreo Integral de la calidad del agua superficial y subterránea para el cumplimiento del fallo de la Corte hasta tanto el nuevo sistema planificado esté en condiciones de producir los informes trimestrales.

- e) Presentar una evaluación integral de riesgo en el área del Polo Petroquímico Dock Sud.
  - f) Establecer metas ambientales para el control de la contaminación de origen industrial que permitan cumplir con los objetivos fijados por la Corte, adecuando los instrumentos previstos al logro de tales metas.
  - g) Identificar el lugar de residencia y destino de las personas que deberán ser relocalizadas para el cumplimiento del fallo de la Corte.
  - h) Presentar un plan de Gestión Integral de residuos domiciliarios e industriales para prevenir la formación de nuevos basurales.
  - i) Garantizar la universalidad de la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal elaborando la planificación para el área no servida por AYSA. Asegurando en materia de desagües cloacales la inocuidad de los efluentes resultantes, sean estos de origen doméstico o industriales.
10. Tenga presente las reservas de opinión formuladas hasta tanto se agregue en autos la información faltante.
11. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Tener presente lo expuesto y proveer de conformidad,

**SERA JUSTICIA**