

Poder Judicial de la Nación

///mes, 13 de febrero de 2009.-

AUTOS Y VISTOS: éste expediente n° 01/09, caratulado: **“MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA** (*en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo*)”, del Registro de la Secretaría N° 9, de este Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes.

La presentación efectuada por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) con fecha 02-12-08 y 09-02-09.

La opinión del Sr. Defensor del Pueblo de la Nación obrante a fojas 1268/1280.-

CONSIDERANDO:

1°).- Que con fecha 02-12-08 se presenta la Autoridad de Cuenca con el objeto de acreditar el cumplimiento de dos objetivos ordenados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su fallo de fecha 08-07-08, en autos caratulados: “Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”, expediente M 1569 XI; uno de ellos previsto en el Considerando 17, punto I, última parte, en cuanto a la adopción de un *Sistema Internacional de Medición*; y el otro en el Considerando 17, punto IX, en cuanto al *Plan Sanitario de Emergencia*.

A tal fin, y respecto al primer objetivo, manifiesta la Autoridad de Cuenca que con fecha 13-11-08 se presentó un informe de avance respecto a ese punto; debiéndose destacar que la presentación en realidad se realizó con fecha 14-11-08, acompañándose en anexo el perfil del modelo conceptual del Sistema de Información de la Cuenca Matanza Riachuelo, efectuado por el Consultor Luiz Carlos R. Soares, contratado por el Banco Mundial (*ver fojas 1027, Anexo IV*).-

Posteriormente se presentó un Anexo I, conteniendo un informe técnico respecto al sistema de medición internacional, en el cual se concluye que el “*Sistema de Información Cuenca matanza Riachuelo*” (SICMR), definido bajo un marco sistemático, utiliza aquellos indicadores que ya están siendo usados por distintos Organismos Internacionales y países, entre ellos Argentina, permitirá cumplir los objetivos impuestos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Agrega que este sistema permitirá que la información y sus

USO OFICIAL

productos sean accesibles a los distintos interesados, y que el funcionamiento del mismo demandará aproximadamente un año, detallando un cronograma tentativo (*ver fojas 1088, Anexo I*).

Respecto al segundo objetivo, acompaña dos informes elaborados por los coordinadores de la Comisión de Trabajo de Salud de la Población de la Cuenca Matanza Riachuelo el que da cuenta de las acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a la manda judicial. En el primer informe identificado como *Anexo II*, se da cumplimiento con el mapa sociodemográfico, y en el segundo informe identificado como *Anexo III*, se da parcial cumplimiento con la encuesta sobre factores ambientales de riesgo para la salud, encontrándose la misma en fase de ejecución, dándose cuenta del grado de avance con datos al 24-11-08 (*ver fojas 1089 y 1091, Anexo II y III*).

Respecto al último objetivo, se solicita una prórroga de cuarenta y cinco (45) días para dar cumplimiento con los requerimientos solicitados en relación (*ver fojas 1088/1097*), habiéndose presentado por parte del Ministerio de Salud de la Nación un informe de la Encuesta de Factores Ambientales de Riesgo para la Salud 2008 (EFARS-2008), donde consta que con fecha 09-02-09 se presentará el primer informe de avance solicitado oportunamente (*ver fojas 1770/1775*).

2°).- Posteriormente, y con fecha 09-02-09, la Autoridad de Cuenca presenta el primer informe preliminar de datos de la primera Encuesta sobre Factores Ambientales de Riesgo para la Salud (EFARS) que hacen referencia a la situación de los hogares comprendidos en la Cuenca, realizado por el Ministerio de Salud de la Nación y consensuada por la Comisión Interjurisdiccional en materia de Salud para la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo.-

3°).- Consecuentemente, el Suscripto a fojas 1100 decidió oír la opinión del Sr. Defensor del Pueblo de la Nación respecto de las presentaciones efectuadas por la Autoridad de Cuenca, correspondientes a los objetivos en tratamiento.

En virtud de ello, a fojas 1268/1280 el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación, se presento opinando que los objetivos de cumplimiento por parte de la Autoridad de Cuenca, y que fueran dictados en el fallo de referencia constituyen piezas centrales de éste proceso, remitiéndose al trabajo presentado por el Cuerpo Colegiado en el año 2003.

Poder Judicial de la Nación

Respecto del primer objetivo referente a la adopción de algún “sistema internacional de medición”, a los fines de “medir el nivel de cumplimiento” de los objetivos perseguidos por el mencionado fallo, cita el Sr. Defensor del Pueblo los antecedentes de aquél, mencionando que dicha adopción fue propuesta por la colegiatura que integra en virtud de resultar conducente para poder así contar con las herramientas que posibiliten el ejercicio de control de cumplimiento del –entonces- llamado Plan Integral sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, y contribuir a generar condiciones necesarias para que el mismo se desarrolle en un marco de transparencia.

En ése orden, agrega que en el plan por entonces presentado por la autoridad obligada, no se habían definido indicadores que se puedan verificar objetivamente y que esa falta torna imposible el seguimiento de la efectividad de las acciones, y consecuentemente, conocer si conducen a la resolución de los problemas identificados. Agrega que en su oportunidad se manifestó la necesidad de que el sistema de medición en tratamiento, distinguiera tres niveles de análisis necesarios para evaluar correctamente los logros, a saber: el impacto del Plan en sí mismo (logro de las metas); la eficacia de los programas (cumplimiento de los objetivos particulares de cada uno) y el grado de avance (realización de las actividades planificadas).

Realizada esa introducción, opina el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación que el informe de avance presentado con fecha 14 de noviembre de 2008 (*ver fojas 1024/1034*) y que fuera solicitado por el Suscripto, no se condice con la presentación final realizada el día 2 de diciembre de 2009. Que de la lectura de ambas presentaciones, no se advierte que el primer trabajo sea parte del segundo que a continuación se presentara. Que en la presentación del 02 de diciembre no cita entre la bibliografía al primer trabajo, ni explica la Autoridad de Cuenca cómo ambos contribuyen al cumplimiento de lo ordenado por el Máximo Tribunal.

Agrega que la presentación de informes de avance, tal fuera requerido por S.S., debe dar cuenta de lo realizado a la fecha y estimar las posibilidades de cumplir las mandas en tiempo y forma. Sin embargo, éste tipo de presentaciones fragmentadas impiden realizar una anticipación razonable, destinadas –a su entender- a ganar tiempo, y no a informar de lo efectivamente actuado.

Que la mencionada obligación por parte de la autoridad obligada, resulta de suma utilidad para poder cumplir con el mandato de la C.S.J.N., solicitando por ello, se advierta a la mencionada autoridad sobre la importancia de dar fiel cumplimiento con dicha imposición.

Agrega que el punto en referencia se encuentra conformado por documentos conceptuales o informes técnicos, y no por normas jurídicas que establezcan el sistema, por la obligatoriedad de su aplicación en los órganos administrativos que ejecutan el plan, ni por los procedimientos de generación de información o los responsables de su funcionamiento. Y que la propuesta estimada en un año para su puesta en funcionamiento, no le es posible aceptar.

Sin embargo, agrega el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación, que la concreción de los documentos técnicos presentados, podría dar más claridad al modo en que ACUMAR estructuró sus acciones. En ese sentido, manifiesta que hasta la fecha se carecía de propuestas para producir información acorde a la “complejidad de las tareas que tiene que acometer las demandadas”, y que pudieran servir de control y seguimiento. La concepción sistémica, dónde se permita visualizar el corto, mediano y largo plazo que propone el informe técnico acompañado por ACUMAR, aparece adecuada a esos fines.

Sin perjuicio de ello, y entre otras consideraciones, vincula el Sr. Defensor del Pueblo, la información volcada en la página de Internet de ACUMAR respecto del Sistema de Información ambiental, en dónde sólo presentó una página Web, y en ésta oportunidad en que debería presentar un sistema de medición de objetivos, presenta una propuesta de sistema de información ambiental.

En el mismo sentido, señala el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación algunas manifestaciones que hiciera oportunamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, propuestas que continúan siendo pertinentes según sus dichos, y que existe una débil integración entre tres instrumentos que deberían ser concebidos, diseñados y ejecutados global, a saber: el documento de planificación de las acciones (plan integral); el sistema de medición de objetivos (indicadores) y el sistema de información pública.

Reitera el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación la falta de integración de los puntos mencionados supra, resaltando sin embargo, que la ACUMAR avanza en la composición de los dos últimos puntos señalados. Señala como ejemplo de ello, que a las actividades contempladas por la Autoridad de

Poder Judicial de la Nación

Cuenca, se sumarían las mandas judiciales dispuestas por el Máximo Tribunal, las impuestas por V.S., a las que deberían agregarse las actividades resultantes del proyecto presentado ante el Banco Mundial, y otras actividades que las autoridades dictaminen en orden a la presente ejecución.

Por último, solicita el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación a S.S. que en virtud de las facultades ordenatorias dispuestas en el código de rito, y las dispuestas en la Ley 25675, ordene a la ACUMAR realizar la integración referenciada párrafos precedentes, adoptando un método de planificación, identificación y organización de actividades, en programas coherentes, con identificación de responsables, plazos para cumplimiento, indicadores para verificar y medir avance, y en su caso, disponer que la Autoridad de Cuenca establezca procedimientos de consulta y mecanismos que permitan una amplia y efectiva información.

Respecto al objetivo referente a Plan Sanitario de Emergencia, inicia su opinión el Sr. Defensor del Pueblo, manifestando que ya en el año 2003 el mismo y las organizaciones integrantes del Cuerpo Colegiado, habían marcado la importancia de contar con un relevamiento de impacto de la contaminación ambiental sobre la salud de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo. Ello, sumado al informe pericial multidisciplinario de la Universidad de Buenos Aires en el mismo sentido, fueron recogidos por el Máximo Tribunal, que ordena la puesta en marcha de sistemas de información, de registro y de gestión sanitaria, y la realización de mapa y encuesta.

Reseña los informes y demás documental acompañada por la Autoridad de Cuenca respecto del punto en tratamiento, agregando –mas en detalle- que el mapa sociodemográfico fue presentado en tiempo oportuno, que su construcción ha sido realizada aplicando una metodología simple, de uso habitual para éste tipo de estudios, aunque con características propias en cuanto al tipo y número de variables seleccionadas y la estratificación de quintiles para la representación gráfica. Que la selección de tipo y número de indicadores de vulnerabilidad se considera adecuada a los fines y objetivos del estudio, teniendo en cuenta las limitaciones existentes a la disponibilidad de información actualizada.

Manifiesta que considera apropiado la incorporación de variables sanitarias para definir la vulnerabilidad de la población, aunque las elegidas, sean sólo estructurales. Que en el caso de la accesibilidad, sólo da cuenta

de una accesibilidad geográfica teórica, cuya incidencia en la accesibilidad global de la población a los servicios ha sido relativizada por diversos estudios. Agrega que el acceso a condiciones básicas tiene, en cambio, más relación con los factores ambientales determinantes de la salud.

En el mismo orden, señala ahora el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación que, podría haber recurrido la autoridad obligada al uso de microdatos del Censo lo que hubiera permitido definir situaciones de vulnerabilidad y riesgo más específicas y de grupos de población más definidos geográfica y socialmente.

Que la elección de la metodología de clasificación de los resultados en cuantiles para la representación gráfica –considerando las implicancias en la definición de áreas de mayor o menor riesgo, debiera cotejarse, a su entender, con otras metodologías estadísticas de corte, para poder así observar posibles variaciones en los resultados sobre la distribución territorial de la vulnerabilidad.

Que en referencia a la distribución de la población de la Cuenca según diferentes niveles de vulnerabilidad, no se encuentra una justificación adecuada respecto a que el mapa sociodemográfico concluya con la representación gráfica de los radios censales en situación más desfavorable, sea por los indicadores en el cuantil superior como por el mayor nivel de vulnerabilidad por integración de los indicadores. Agrega que ésta forma de representación –sin mostrar los niveles intermedios de vulnerabilidad para poder así identificar las áreas en distintos niveles de riesgo- constituye una decisión técnica sin implicancias técnicas políticas erróneas, de focalización de programas y acciones, en lugar de intervenciones poblacionales universales, que sin desconocer diferentes niveles de vulnerabilidad, garanticen políticas públicas en donde el Estado reconozca el derecho de todos los ciudadanos de gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Por último manifiesta que no resulta clara la justificación de dividir los datos de acceso a la red cloacal en cuarteles y la de acceso al agua potable en terciles, lo que resulta en intervalos de gran amplitud.

Consecuentemente, en virtud de lo expuesto, y a los fines que el mapa sociodemográfico resulte adecuado para determinar la población en situación de riesgo, solicita el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación, entre otras, la ampliación de la representación gráfica a la totalidad de las situaciones de

Poder Judicial de la Nación

USO OFICIAL

vulnerabilidad identificadas, a fin de poder conocer las situaciones intermedias; la anexión al mapa de la ubicación de asentamientos precarios y villas de la Cuenca, incluyendo a su población como vulnerable; la utilización de personas y hogares como unidad de análisis, a partir del citado uso de microdatos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, de tal modo de identificar al conjunto de personas vulnerables en cada uno de los radios censales ampliando así el criterio utilizado en la actualidad que sólo considera a las personas que viven en los radios censales considerados como mas vulnerables; la incorporación en el mapa de determinantes ambientales para la salud, lo que permitirá que el mapa sociodemográfico pueda ser utilizado para determinar la población en situación de riesgo, y no sólo la población que habita en radios censales considerados como las mas vulnerables.

Respecto de la encuesta de factores ambientales de riesgo (EFARS), señala la presentación que hiciera, se hace reserva el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación en la Autoridad de Cuenca, en adelantar opinión hasta tanto se encuentre cumplimentado en su totalidad la manda judicial. Sin perjuicio de ello, resalta dicho organismo tres cuestiones, a saber: que el modelo de encuesta corresponde en general a un modelo utilizado en otras encuestas por el INDEC, el Ministerio de Salud y otras instituciones, por lo que se considera de probada practicidad para la recolección de la información en el hogar y la sistematización estadística posterior; que las variables seleccionadas son pertinentes a los objetivos de la EFARS, aunque también, deberá evaluarse el grado de confiabilidad de los resultados en cuánto a ciertas variables específicas de tipo ambiental, de comportamiento o de salud; y que, considerando la difícil situación social actual en el área metropolitana, en particular en el tema seguridad – expresada probablemente en el alto porcentaje de rechazo registrado en la prueba piloto, el éxito de la encuesta dependerá sin duda de la adecuada comunicación social para motivar a las personas a entrevistar. De lo contrario sus resultados no podrán aportar mas de lo que ya se conoce por otras fuentes de información.

Ahora bien, en el mismo sentido apunta el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación algunas cuestiones respecto de las limitaciones del mapa sociodemográfico y la encuesta de factores ambientales de riesgo. En ese sentido señala que la determinación de la población en situación de riesgo no podría surgir solo del mapa sociodemográfico y la encuesta de factores ambientales de riesgo, sino también de la relación que pueda establecerse entre sus resultados y

las amenazas ambientales identificados por estudios de la contaminación del aire, agua y suelo, como mínimo. Asimismo, indica el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación que la elaboración de un diagnóstico de base para todas las enfermedades y que además permita discriminar entre las patologías ligadas a la contaminación y las que no lo son, no parece posible de realizar sólo recurriendo a los dos métodos utilizados. Agrega en referencia a ello el Sr. Defensor del Pueblo que, tal como puede observarse en el que fuera presentado por la Autoridad de Cuenca, un mapa sociodemográfico no incluye los datos de mortalidad y morbilidad por causa. En ese orden, la encuesta se refiere a factores ambientales de riesgo y de percepción de morbilidad, y desde el punto de vista epidemiológico, la técnica de encuesta tiene sus limitaciones para realizar un análisis de la morbilidad general.

En ese orden, plantea el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación, respecto al diagnóstico de situación de salud, en donde, para poder incluir el dato de la frecuencia y distribución de enfermedades debería completarse con información epidemiológica de mortalidad y morbilidad basada en registros y/o estudios específicos y confiables. La encuesta de percepción, aunque permite obtener valiosa información sobre los aspectos subjetivos del proceso salud-enfermedad, no resulta un método suficiente para definir el perfil de morbilidad de una población.

En cuanto a los resultados del cuestionario individual sobre percepción de morbilidad, deberá tenerse en cuenta que persisten ciertos tabúes respecto de determinadas patologías como es el caso del cáncer, que permite estimar la posibilidad de un subregistro por desconocimiento, negación u ocultamiento, inconciente o voluntario, del entrevistado o familiar.

Por último, y en referencia a lo establecido en el Considerando 17, punto IX, apartado 1, puntos b, c y d, el establecimiento, normas de funcionamiento, despliegue territorial y mantenimiento resultan de naturaleza totalmente distinta a la realización de una encuesta, si bien podrían éstos sistemas beneficiarse de los resultados de aquélla.

Concluye el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación, que de considerar S.S. otorgar la prórroga solicitada por la Autoridad de Cuenca, debería requerir a la misma que el vencimiento de aquella proceda a realizar la encuesta de factores ambientales de riesgo, tal la manda establecida en el fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También hace reserva del caso federal.-

Poder Judicial de la Nación

4°).- Ahora bien, en virtud de las constancias de autos, debe verificarse si hasta la fecha se ha cumplido con los requerimientos de la manda judicial, en lo que hace al Considerando 17, punto I, última parte, y punto IX; como así también lo requerido por el Suscripto.

Adentrándose en el análisis de los objetivos de mención, y conforme las distintas presentaciones efectuadas por la Autoridad de Cuenca, se comprueba que los distintos organismos que componen dicha autoridad, en este caso el Ministerio de Salud de la Nación, ha puesto en funcionamiento sus distintos recursos, en aras de dicho cumplimiento, considerando que debe valorarse positivamente ello y debiendo asimismo exigir se intensifique su accionar hasta llegar al total cumplimiento de su cometido.

Asimismo, debe considerarse la opinión cursada por el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación, resultando necesario que la Autoridad de Cuenca se exprese respecto de la misma, en cuanto a si resulta necesario o no la ampliación del mapa sociodemográfico.-

Respecto al Sistema Internacional de Medición presentado, debe coincidir el Suscripto con la opinión del Sr. Defensor del Pueblo de la Nación, en cuanto a que el informe de avance presentado con fecha 14 de noviembre de 2008 (*ver fojas 1024/1034*) no se condice con la presentación final realizada el día 02 de diciembre de 2009. De la lectura de ambas presentaciones, no se advierte que el primer trabajo sea parte del segundo que a continuación se presentara. Además, en dicha presentación la Autoridad de Cuenca no cita entre la bibliografía al primer trabajo, ni explica la relación entre ambos.

Por ello, es que resulta necesario solicitar a la Autoridad de Cuenca que dentro de un corto plazo, informe al respecto, debiendo tener en cuenta las opiniones esbozadas por el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación.-

Como ya se esbozara en varias oportunidades, el plan de saneamiento ordenado resulta ser un proceso que se prolongará en el tiempo y que requiere se cumplan distintas etapas para llegar a su fin último, lo cual exige razonabilidad y sentido común en cuanto a las decisiones que se adopten.-

6°).- En cuanto a la prórroga solicitada oportunamente por la Autoridad de Cuenca, en su presentación de fecha 02-12-08, debe tenerse en cuenta lo oportunamente sostenido, en cuanto a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha concedido prórrogas en los plazos que le fueran requeridos, por lo cual se comprueba el principio de razonabilidad ya esbozado en varias

oportunidades, y que debe prevalecer al momento de valorar las acciones realizadas por el órgano ejecutor en cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos.-

7º) También debe recordarse que la sanción de multa diaria prevista por nuestro Máximo Tribunal podrá ser aplicada, en cualquier etapa de este proceso sobre la autoridad obligada, manteniéndose la responsabilidad concurrente que primariamente se le impusiera al Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también la responsabilidad civil y penal que le pudiera corresponder a los funcionarios intervinientes.-

Todo lo cual, en congruencia con el fin último del citado fallo, que resulta ser el saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, y a los fines de no tornar ilusorio el mismo y de esa forma hacer cumplir el digno mandato otorgado por ese Excelentísimo Tribunal; reiterando la obligación de poner en funcionamiento todos los organismos y recursos que poseen los estados parte y la Autoridad de Cuenca; es que:

RESUELVO:

I.- Hacer saber a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), que deberá aclarar, dentro del término de diez (10) días, las circunstancias que han hecho variar, conforme las presentaciones de fecha 14-11-08 y 02-12-08, la adopción del Sistema Internacional de Medición -objetivo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el Considerando 17, punto I, último párrafo, Considerando 17, punto I, de su fallo de fecha 08-07-08, en autos caratulados: “Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/Estado Nacional y Otros s/Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”, expediente M 1569 XL-; debiéndose tener en cuenta las opiniones esbozadas por el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación en su presentación de fojas 1268/1280.-

II.- Tener presente lo informado hasta la fecha por parte de la Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), respecto del objetivo establecido en el Considerando 17, punto I, último párrafo, (*“Plan Sanitario de Emergencia”*), del fallo ya citado; y ordenar a la misma continúe con todas las acciones necesarias hasta lograr el cumplimiento de la manda judicial, para lo cual se deberá presentar un informe dentro del plazo de 30 (treinta) días que acredite ello. Asimismo en dicho informe, deberá meritarse las opiniones esbozadas por

Poder Judicial de la Nación

el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación en su escrito de fojas 1268/1280, en especial, las referentes a la complementación del mapa sociodemográfico.-

III.- Cumpla la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) con todo lo ordenado precedentemente, bajo apercibimiento de aplicarse las multas diarias previstas, y reafirmando que esa sanción podrá ser aplicada en cualquier etapa del proceso. Ello y sin perjuicio de la responsabilidad concurrente que primariamente le corresponden al Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la responsabilidad civil y penal que le correspondiere a los funcionarios intervinientes.-

IV.- Téngase presente las reservas solicitadas por el Sr. Defensor del Pueblo de la Nación.-

V.- Regístrese y notifíquese por Secretaría. Comuníquese para su toma de razón a la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante atenta nota de estilo.-

USO OFICIAL

Registrado bajo el n° /08. Conste.-

Exp. 01/09

Sec. n° 9