



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



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

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, manteniendo el domicilio constituido en los autos, en el expediente C.MA-R N° 311/05, caratulado "**ACUMAR s/ SANEAMIENTO DE BASURALES**", en virtud de la competencia transitoriamente atribuida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el expediente M. 1569. XI, caratulado "**Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros, s/ daños y perjuicios** (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)", a V.S. digo:

I. OBJETO.

Que, en tiempo y forma, y siguiendo instrucciones de mi instituyente, vengo a contestar el traslado ordenado por V.S. a fs. 3379, respecto de los escritos presentados por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante "ACUMAR") a fs. 3375/3377 y 3378.

Asimismo, en cumplimiento de la manda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de efectuar el control del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (en adelante "PISA") y del programa establecido en la sentencia, fortaleciendo la participación ciudadana, vengo a realizar las siguientes consideraciones respecto de los objetivos fijados en el fallo del 8 de julio de 2008.

II. 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 DE LA NACIÓN y

que se encuentra integrado por las siguientes organizaciones: ASOCIACION CIUDADANA POR LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES y FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA.-

III. LO ORDENADO.

La Excm. Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante "CSJN") ordenó a la ACUMAR, en materia de saneamiento de basurales, 1) asegurar en un plazo de 6 (seis) meses la ejecución de: a) las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales ilegales o clandestinos, b) las medidas para implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto, y c) las medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos; 2) ordenar la erradicación, limpieza y cierre en el plazo de 1 (un) año, de todos los basurales ilegales relevados; 3) concretar el plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), con particular énfasis en la construcción de centros integrales GIRSU (Considerando 17, ap. IV). Asimismo, ordenó informes sobre la limpieza de los márgenes del río (Considerando 17, ap. V).

Con posterioridad, el Juzgado de ejecución de sentencia definió lineamientos para el cumplimiento de dicha manda, mediante sucesivas resoluciones. Al respecto, se destacan las obligaciones de: 1) presentar un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, claro y preciso, con cronogramas de actividades, costos y población beneficiada; 2) acreditar mensualmente informes de fiscalización sobre los basurales; y 3) informar las condiciones de recolección de residuos en cada municipio.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Asimismo, en la resolución de fecha 29/07/2013, V.S. requirió que la ACUMAR presente: a) un correcto y sencillo acceso a la información sobre basurales que restan ser erradicados, incluyendo acciones para evitar la reinsertión; b) un plan para los residuos producidos y recolectados en la cuenca; c) una reglamentación uniforme para la separación en origen en toda la cuenca y para que todo lo recolectado pase por un *ecopunto*; y d) que los municipios intensifiquen el control sobre predios saneados y presenten un cronograma para solucionar la reinsertión de residuos.

IV. LO PRESENTADO.

ACUMAR acompañó a su escrito de fs. 3375/77 un informe sobre inspecciones a basurales en el mes de julio de 2013 (Memorandos DGT N° 0830/2013 y CGIRS N° 219/2013). En el mismo, se identificaron los sitios fiscalizados en cada uno de los municipios de la cuenca y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante "CABA").

Las inspecciones corresponden a los basurales incluidos por la autoridad de cuenca en la *Línea Base*, confeccionada luego de la firma del Acuerdo Específico N° 1 para el cumplimiento del Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Cuenca Matanza Riachuelo (del 04/05/2011). Las fichas comprenden puntos de arrojado, micro basurales, basurales y macrobasurales, tanto dentro como fuera de la cuenca hidrográfica, que fueron categorizados como "erradicados", "n/a" o "pendientes".

Adicionalmente, al escrito de fs. 3378 se anexó el Memorando CGIRS 274/2012, en el cual se informó la baja definitiva de dicha *Línea de Base* de los sitios: Arroyo del Rey II, Monteverde, Founrouge (Municipio de Almirante Brown), Donato Álvarez B, Velódromo Lanús, Viamonte y Weild (Municipio de Lanús).

ACUMAR fundamentó la baja manifestando que dio cumplimiento a lo establecido en la cláusula 2º del Convenio Específico N° 1 (entrega en custodia al Municipio) y que los sitios llevan más de 6 meses sin presencia de residuos. Asimismo, afirmó que ello no exime a las autoridades municipales de cumplir con el saneamiento de los puntos de arrojado y garantizar el mantenimiento de los espacios saneados por la ACUMAR. Finalmente, informó que, si bien no realizará inspecciones de rutina en forma mensual, podrá verificar que los lugares se mantengan libres de vuelcos por medio de fiscalizaciones trimestrales.

Por su parte, para cada uno de los sitios dados de baja envió un memorando con los antecedentes del caso, anexando: I) Convenio Marco para la Elaboración y Ejecución del Plan Maestro de Gestión Integral de RSU de la CMR y Acuerdo Específico N° 1; II) Informe Técnico de Erradicación, Acta de recepción definitiva de obra, Nota de Presidencia Ejecutiva mediante la cual se informa al Intendente de la finalización de tareas y Nota por la que se pone en conocimiento del Juzgado de ejecución; III) Ficha técnica del basural y compilación de informes de inspecciones; IV) Propuesta de nota al municipio.

V. OBSERVACIONES GENERALES.

Esta parte expresó en reiteradas oportunidades que el fallo de la CSJN ordenó erradicar los basurales ilegales de la cuenca a la vez que prevenir su formación. Ello implica remediar los pasivos ambientales y atender los riesgos para la salud y la calidad del ambiente, al tiempo de **atacar la principal causa del problema: la vigencia de una inadecuada gestión de los residuos** (ver, entre otros, los escritos del 28/12/09, 19/04/11, 11/11/11, 02/07/13, 11/07/13).

En anteriores oportunidades dimos cuenta de la vigencia del problema, que se evidencia en una elevada reincidencia en la presencia de



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

residuos en basurales ya intervenidos. De ello da cuenta este nuevo informe ya que en el 71% de los sitios inspeccionados y el 72.2% de los "basurales erradicados" hay presencia de residuos.

Insistimos, la existencia de residuos en sitios clandestinos es un síntoma de la inadecuada gestión de la basura, por lo cual no basta con atacar el síntoma, sino atender las causas del problema, que son diversas: descargas irregulares, deficiencias en el servicio de recolección, falta de conciencia ambiental, ausencia de controles, incentivos a la generación de residuos, etcétera. Ello exige acciones planificadas en cada etapa de la GIRSU (generación, disposición inicial, recolección domiciliaria, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final (ver escrito del 19/04/11, 03/07/13), con énfasis en las primeras etapas: minimización en la generación, separación en origen, recolección diferenciada, reutilización, reciclaje y minimización de la disposición final de los residuos, tal como lo expresan la ley de presupuestos mínimos N° 25.916 como las leyes locales N° 13.592 (Provincia de Buenos Aires) y N° 1.854 (CABA).

En ese orden de ideas resulta auspiciosa la reciente resolución de V.S. en la materia, mandas que deberán ser contempladas en los sucesivos informes de inspección de basurales.

VI. OBSERVACIONES PARTICULARES

VI.1. Deficiente acceso a la información

En esta oportunidad, y tal como manifestáramos en el escrito presentado el día 03/07/13, se vuelven a presentar informes sobre inspecciones en archivos que no permiten su sistematización y procesamiento; lo que obstaculiza un adecuado monitoreo de las acciones ejecutadas.

Las fichas individuales de cada basural, en archivos con extensión .pdf, impide su correcta utilización y análisis. A modo de ejemplo, no es posible hacer agregaciones, observar su evolución en el tiempo, relacionar con trabajos efectuados por la ACUMAR o municipios, discriminar las toneladas retiradas y remanentes, las inspecciones realizadas, etcétera. De este modo se dificulta una evaluación sobre el resultado de la política implementada.

Por tal motivo hemos solicitado que se publique una base de datos de basurales, actualizada mensualmente, en el portal web de la ACUMAR, lo que reiteramos en esta oportunidad.

Sin perjuicio de ello, es dable destacar que se han producido mejoras en cuanto a la información publicada por la ACUMAR en su sitio web. Especialmente, en lo referido a la *Línea de base* de basurales. Es posible acceder a la misma en formato XLS y su identificación mediante archivos en formato KMZ. Si bien esto va en línea con lo solicitado, queda pendiente la publicación de la *Base de Datos* e interpretaciones por ejemplo, de los resultados de las inspecciones.

VI.2. Falencias en la erradicación de basurales

Como resultado de las inspecciones correspondientes al mes de julio de 2013, se constata que en el 71% de los sitios de arrojado y basurales inspeccionados hay residuos, lo que también sucede en el 72.2% de los "basurales erradicados" (ver Cuadro N° 1).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Cuadro N° 1: Resultados de las inspecciones del mes de julio de 2013

Jurisdicción	Cant de basurales conveniados	Inspec.	Errad	% Errad	N/A	% N/A	Pend	% pend	Con residuos	% c/res	Errad con residuos	% Errad c residuos
CABA	4	7	2	28,57	3	42,86	2	28,57	4	57,14	2	100,00
Almirante Brown	60	58	29	50,00	26	44,83	3	5,17	51	87,93	26	89,66
Avellaneda	26	26	7	26,92	13	50,00	6	23,08	11	42,31	4	57,14
Cañuelas	1	1	0	0,00		0,00	1	100,00	1	100,00	0	
Esteban Echeverri	69	69	31	44,93	27	39,13	10	14,49	65	94,20	30	96,77
Ezeiza	14	14	1	7,14	9	64,29	4	28,57	9	64,29	0	0,00
La Matanza	128	128	64	50,00	43	33,59	21	16,41	90	70,31	39	60,94
Lanús	59	58	21	36,21	35	60,34	2	3,45	40	68,97	16	76,19
Las Heras	1	1	1	100,00		0,00		0,00	1	100,00	1	100,00
Lomas de Zamora	34	35	7	20,00	11	31,43	17	48,57	22	62,86	4	57,14
San Vicente	1	1	0	0,00		0,00	1	100,00	1	100,00	0	
Marcos Paz	6	6	0	0,00	2	33,33	4	66,67	2	33,33	0	
Presidente Perón	4	4	0	0,00		0,00	4	100,00	4	100,00	0	
Morón	13	13	10	76,92	3	23,08		0,00	8	61,54	6	60,00
Merlo	24	24	7	29,17	9	37,50	8	33,33	8	33,33	2	28,57
	444	445	180		181		83		317	71,24	130	72,22

Fuente: Elaboración propia a partir del informe presentado por ACUMAR

Como indicador de la actividad de erradicación, ACUMAR publica la fracción de residuos erradicados acumulados, respecto al total relevado. Ahora bien, tal como lo plantea la autoridad, una vez entregados todos los basurales de la línea base a los municipios, es decir cuando no haya más sitios pendientes, este indicador perderá vigencia, además de que tampoco expresa en la actualidad cuántos residuos se disponen irregularmente y se retiran en la cuenca, incluyendo basurales y sitios de arrojado. Por otra parte, al expresar un cociente con dos términos variables, no permite sacar conclusiones válidas.

El elevado grado de reinserción en sitios en custodia de los municipios –basurales erradicados y puntos de arrojado- pone en evidencia el incumplimiento del Acuerdo Específico N° 1 por parte de las autoridades locales. Cabe señalar que, habida cuenta de las facultades y competencias que legalmente le fueron reconocidas a la autoridad de cuenca, y en cumplimiento de las obligaciones emanadas del fallo en ejecución, corresponde a la

ACUMAR identificar e informar estas falencias y adoptar medidas en consecuencia.

Por otra parte, y como manifestáramos reiteradamente, un requisito ineludible para evitar la formación de basurales es contar con un sistema que garantice la recolección del 100% de los residuos producidos en la cuenca. Para ello cada municipio debe informar el alcance y periodicidad actual del servicio y presentar un plan acorde, incluyendo villas y asentamientos, además de la vigilancia de basurales saneados y limpieza de puntos de arrojó.

En relación a los términos utilizados para designar limpieza de basurales, manifestamos en el escrito del 03/07/13, que la ACUMAR daba cuenta de la "erradicación" de sitios cuando en había dado cumplimiento a lo establecido en el Convenio Específico N° 1 (entrega en custodia al Municipio), aunque en los hechos se verificaba que en la mayoría de los casos había residuos.

Si bien en este nuevo informe, correspondiente a las inspecciones de julio de 2013, continúa utilizando esta terminología eufemística, es dable observar que se ha subsanado dicho error en el portal web de la ACUMAR. En el mismo, clasifica como "limpiados" a aquellos sitios en los que se ha realizado una remoción de residuos.

VI.3. Escasa magnitud de la baja de sitios de la línea base

Surge de la presentación de fs. 3378 una nueva instancia en el proceso de limpieza de basurales: la "baja de sitio de la línea base". A nuestro entender, es lo más similar al concepto de "erradicación" establecido por la CSJN y que desde nuestra perspectiva debería corresponder a aquellos sitios libres de residuos permanentemente.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

La incidencia de los mismos sobre el total es escasa, tanto en cantidad de sitios como en cantidad de residuos, considerando el tiempo transcurrido desde la firma del convenio (04/05/11). Sobre un total de 444 sitios (línea de base) se dan de baja 7, de los cuales 6 son microbasurales (15-500 m³) y 1 es un basural (501-15.000 m³). A su vez, estos se ubican en 2 de los 14 municipios de la cuenca.

Cabe agregar que para el Velódromo de Lanús, único basural dado de baja de la línea base, la dirección que consta en el informe presentado a fs. 3378 es Oncativo y vías del Ferrocarril Roca y en cambio en el listado de basurales de la línea base del Municipio de Lanús (fs. 3375/77) es General Ferré y vías del Ferrocarril Roca. Ello tiene relevancia no solo por la dificultad de identificar el sitio exacto, sino porque da cuenta del carácter dinámico de la problemática.

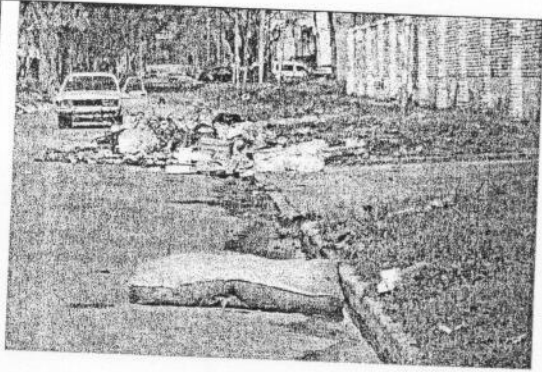
En una recorrida realizada por personal de esta Defensoría el día 09/09/2013 se pudo constatar la presencia de numerosos puntos de arrojado en los alrededores de este sitio. Esto demuestra una vez más la vigencia de la problemática y lo **engañoso que puede resultar extraer conclusiones en base a escasos datos cuantitativos.**



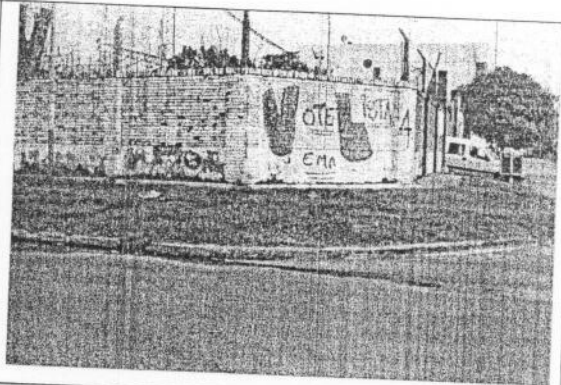
29 de setiembre y Dip Nac Domingo Purita



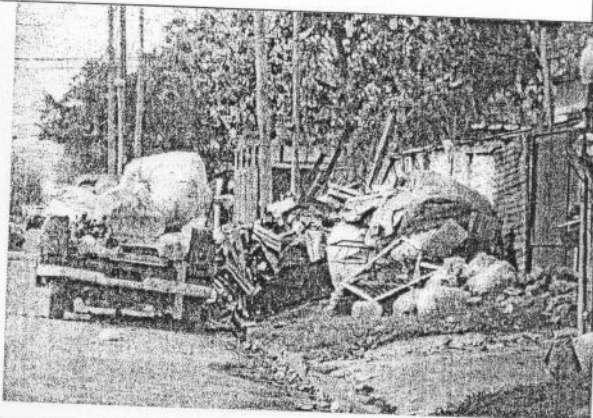
Oncativo y vías del FFCC Roca (basural dado de baja)



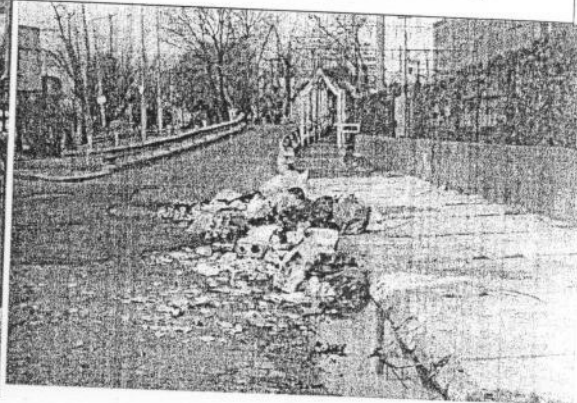
Madariaga -a 30 mts de Almeida



Almeira y Madariaga (erradicado)



Casa de cartonero (Almeira y Esquiú)



29 de Setiembre y Gral Ferré

Cuadro N° 2: Basurales dados de baja de la línea base en relación al total y a los erradicados

Municipio	Línea de base	Erradicados	Erradicados c/ residuos	% errad c/ residuos	Baja de la línea base	Ubicación
Lanús	33 (59)	21	16	89.65	4	3 fuera CH
Alte. Brown	18 (60)	29	26	76.19	3	1 fuera CH

Por otro lado, es preciso que los informes que presenta la autoridad de cuenca sean acompañados de interpretaciones y conclusiones del organismo (ver al respecto los escritos presentados por esta parte en el expte. N° 03/05).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Resulta de relevancia que el organismo examine e informe sobre los resultados obtenidos a partir de su intervención, en particular cuáles han sido las acciones llevadas a cabo en estos casos para evitar la reinscripción, además de las inspecciones. Del modo en que actualmente se presenta la documentación no es posible vislumbrar relaciones entre acciones y consecuencias.

Cuadro N° 3: Basurales dados de baja, volumen y acciones realizadas

Municipio	Basural	Tipo	Volumen (m3)	Fecha notificación	Tiempo sin residuos (meses)	Acciones
Lanús	Weild	Micro	150	08/07/11	21	Inspecciones
Lanús	Viamonte	Micro	700	08/07/11	15	Inspecciones
Lanús	Donato Álvarez B	Micro	40	08/07/11	16	Inspecciones
Lanús	Velódromo	Basural	30.000	08/07/11	16	Inspecciones
Almte Brown	Arroyo del Rey II	Micro		06/03/12	18	Se colocó suelo cobertura - Inspecciones
Almte Brown	Fonrouge	Micro		25/11/11	18	Inspecciones
Almte Brown	Monteverde	Micro		14/07/11	18	Inspecciones

VI.4. Transferencia y tratamiento insuficientes

La existencia de basurales y sitios de arrojo clandestinos implica que los residuos pierden la posibilidad de ser tratados en un proceso que fomente su reducción, reciclaje y reutilización. Este es otro motivo por el cual es necesario incorporar toda la basura al circuito formal de recolección, lo que a su vez disminuiría la cantidad de residuos exportados fuera de la cuenca.

En consonancia con lo solicitado por esta parte el 13/07/2013, V.S. requirió que la ACUMAR elabore una reglamentación uniforme para la separación en origen en toda la cuenca y para que todo lo recolectado pase por un ecopunto. Esta medida, sin duda, contribuirá al logro de los objetivos dispuestos. Asimismo es factible de ser complementada con informes de los municipios sobre el alcance y periodicidad del actual sistema de recolección y la reglamentación por parte de la autoridad de cuenca de un sistema de recolección diferencial de residuos, lo que petitionamos sea requerido.

V.I.5. Macrobasurales municipales de la Cuenca Alta

En cuanto a la situación de los macrobasurales (>15.000 m3) municipales, no ha habido cambios en los resultados de las inspecciones de abril y julio de 2013. No es admisible que, a 5 años del fallo, los estados locales continúen utilizando y convalidando un sistema de disposición final de sus residuos que afecta seriamente la salud de las personas y el estado del ambiente.

Municipio	Abril 2013	Julio 2013
Cañuelas	1 basural pendiente c/residuos	1 basural pendiente c/residuos
Las Heras	1 basural erradicado c/residuos	1 basural erradicado c/residuos
Marcos Paz	1 basural pendiente c/residuos	1 basural pendiente c/residuos
San Vicente	1 basural pendiente c/residuos	1 basural pendiente c/residuos

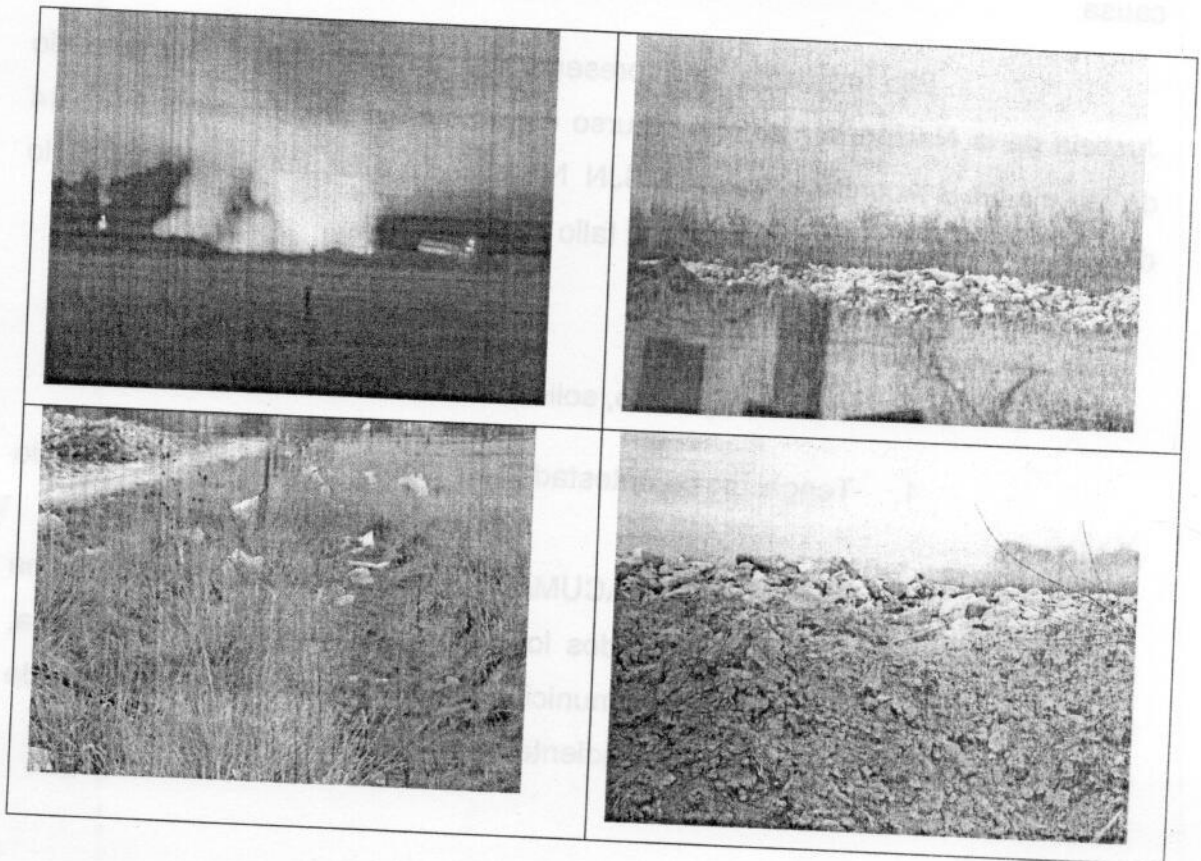
El caso del macrobasural municipal de General Las Heras, el único que ha sido dado por "erradicado" desde julio de 2011, es paradigmático. ACUMAR y el Municipio firmaron un acuerdo el 26/02/2013 para la ejecución



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

del proyecto "Limpieza y clausura de basural municipal de General Las Heras", con un plazo de ejecución de 5 meses, donde el municipio tenía la responsabilidad de ejecutar las obras y la Autoridad de Cuenca, su financiación por un monto de \$ 4.376.000. Las actividades previstas comprendían preclusura, clausura (incluye puesto de vigilancia), delimitación y cercado del predio, establecimiento de control sanitario, remoción de residuos –que serían enviados al Relleno Sanitario Norte III- y finalmente, nivelación de cotas y colocación de suelo cobertura. Surge claramente que este proyecto sólo se justificaría si existiera un sitio adecuado de disposición final de los residuos. Caso contrario, sólo resulta en una solución transitoria y muy costosa.

Las siguientes fotografías ilustran el estado actual de este macrobasural, donde se constata que se encuentra totalmente activo, se realiza la quema de la basura y ni siquiera se ha construido un cerco.



Dada la gravedad de estos hechos, hemos solicitado que se "intime a la ACUMAR a presentar un proyecto definitivo para la recomposición ambiental de los basurales municipales y una adecuada disposición final en los partidos de Gral. Las Heras, Cañuelas, Marcos Paz y San Vicente" (escrito del 11/07/13), lo que reiteramos.

VII. RESERVA DE CASO FEDERAL

Para la eventualidad que V.S. no hiciere lugar a lo peticionado en el presente escrito, se deja planteada la cuestión federal, por cuanto un fallo que así decidiera avalaría la conducta de la demandada que resulta violatoria de las garantías y derechos reconocidos por nuestro Máximo Tribunal importando asimismo, un desconocimiento de la sentencia dictada en esta causa.

Ello posibilita una presentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía del recurso extraordinario, regulado en el art. 14 de la ley 48 y Acordada por la CSJN N° 4/2007, y de conformidad con lo dispuesto en el Considerando 21° del fallo en ejecución.

VIII. PETITORIO

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

1. Tenga por contestado en tiempo y forma el traslado ordenado.
2. Requiera a la ACUMAR la presentación de un informe sobre los avances del plan para todos los sitios con residuos de la cuenca, incluyendo aquellos a cargo de los municipios, que incluya un cronograma de acciones, especialmente aquellas tendientes a evitar la reinsertión.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

3. Intime a la ACUMAR a presentar un proyecto definitivo para la recomposición ambiental de los basurales municipales y una adecuada disposición final en los partidos de Gral. Las Heras, Cañuelas, Marcos Paz y San Vicente.

4. Requiera a la ACUMAR la elaboración de una Base de Datos de Basurales, su actualización mensual en el expediente judicial y su publicación en el portal web del organismo.

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

6. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-

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