

COPIA PARA SELLAR

DEFENSOR DEL PUEBLO

DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



13 JUL 2011

CONTESTA REQUERIMIENTO. MANIFIESTA. RESERVA OPINIÓN.

Señor Juez:

DANIEL BUGALLO OLANO, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, con domicilio constituido en la calle Alem 430, P.B. (Colegio de Abogados de Quilmes), casillero 1172, 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° 16/09 caratulado: "ACUMAR s/ Estado de Agua, Napas Subterráneas y Calidad del Aire", 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: ASOCIACION CIUDADANA POR LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES y FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA.

II. OBJETO.

Que en tiempo y forma, contesto el requerimiento ordenado por V.S el 31 de mayo de 2011, a fs. 390 del expediente N° 16/09, respecto de lo manifestado en la audiencia judicial del 26 de mayo del corriente (acta obrante a fs. 386).

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

III. CUESTIONES A ABORDAR

El 26 de mayo de 2011 V.S. celebró una audiencia judicial en aras de analizar y clarificar los avances logrados respecto de los objetivos fijados en el fallo en ejecución, en particular respecto de las mandas referidas a la *Contaminación de origen industrial*, *Expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal*, y el *informe trimestral de estado de agua, napas subterráneas y calidad del aire*. En la audiencia, se puso de manifiesto un conjunto de cuestiones en miras a poder determinar la situación ambiental actual de la cuenca y mensurar la **carga másica** que se vierte (con datos de volumen y concentración) y la **progresividad** de la disminución de dicho vertido; así como también se planteó la necesidad de seguir trabajando en pos del conocimiento de la **capacidad de carga** del curso principal. En esa inteligencia S.S. manifestó la *“necesidad de mensurar en forma anual y estimativamente cuál es el impacto real de los vuelcos industriales y cloacales en el curso de agua del Riachuelo”*.

La estrategia de control y disminución progresiva de la carga másica¹ de sustancias contaminantes que se vierten en la cuenca ha sido considerada *racional*, por su pertinencia, desde los inicios del proceso.

¹ La Resolución ACUMAR N° 278/10 define a la CARGA MÁSCICA como la “cantidad expresada en peso por unidad de tiempo de la sustancia contemplada, que resulta del producto de su concentración por el volumen de emisión por unidad de tiempo de un efluente líquido o de una descarga gaseosa” (Anexo II, art. 4)



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Ya en el año 2007 se expresó la conveniencia de avanzar hacia una gestión ambiental del cuerpo de agua y un control de la contaminación de origen industrial que trascendiese el enfoque basado en concentraciones hacia uno que contemplara las cargas máxicas. Así fue expuesto por la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dra. Romina Picolotti, ante el Máximo Tribunal en la audiencia pública del 20 de febrero de 2007 y dispuesto en el “Resumen Ejecutivo del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo” aprobado mediante Resolución ACUMAR N° 8/2007².

Entre las causas a los problemas en la gestión ambiental del curso de agua, se enunció que:

- *No se han considerado los impactos sobre los cuerpos receptores de las descargas de efluentes, ni definido e implementado las acciones requeridas de protección y tratamiento de los efluentes descargados a los mismos en función de las características, vulnerabilidad y usos establecidos para los cuerpos receptores, basado en evaluaciones de impacto ambiental.*
- *(...) No se valora específicamente el impacto ambiental sobre las aguas superficiales receptoras de los efluentes vertidos, porque se aplican límites de vertido basados en concentraciones permisibles (...) (pág.28).*

Por tales motivos, como objetivo a corto plazo se estableció el “inicio del proceso de migración del sistema actual basado en las concentraciones permisibles de vertido a un sistema basado en la carga máxica de sustancias vertidas y la capacidad receptiva del cuerpo receptor”, lo que implicaba “definir el estado actual de contaminación o línea de base de las aguas superficiales” y la “implementación de programas de monitoreo y control

² Publicada en el Boletín Oficial del 22 de enero de 2008.

<http://www.boletinoficial.gov.ar/Displaypdf.aspx?s=AA&tid=397558&i=1&f=20080122&fn=00397558A01.pdf>

(físico, químico y biológico) de las fuentes de contaminación y de las aguas y sedimentos de los cuerpos receptores” (págs. 29/30).

No obstante, en más de tres años transcurridos no se ha logrado avanzar en el sentido descrito. La etapa *transitoria*³ inicial, focalizada en el control de concentraciones (Resoluciones ACUMAR N° 1/2007 y 1/2008⁴) en el marco de un proceso de migración progresiva hacia una normativa que contemplara las cargas máxicas, nunca fue superada. Incluso la estrategia fue dejada de lado sin fundamentación alguna, lo que se reflejó en la Resolución ACUMAR N° 3/2009, que no contempla los criterios de carga máxica, progresividad, ni las diversas realidades de los cuerpos receptores. Aspectos sobre los cuales esta parte argumentó en contrario en todas sus presentaciones al respecto (escritos de fecha 13/08/10, 12/04/10, 12/05/09, 28/04/09, 20/02/09, etc).

Atento que los antecedentes de la ACUMAR en la materia datan de más de tres años, y toda vez que hasta el presente la autoridad no ha dado a conocer las acciones previstas para el cumplimiento de la manda judicial en atención a los criterios especificados en la audiencia del 26 de mayo pasado, mediante el presente escrito reafirmamos los escritos presentados anteriormente y exponemos los lineamientos generales que entendemos deben

³ Dicha transitoriedad fue manifestada expresamente por la ACUMAR en el punto 3 “Usos y Objetivos” del “Informe de los Resultados Analíticos de la Segunda Campaña (Abril de 2009) del Programa de Monitoreo Integrado de Calidad de Agua Superficial y Sedimentos”, obrante en autos como anexo a la presentación ACUMAR del 08/04/09.

⁴ Es menester señalar que en los considerandos del derogado Reglamento para la determinación de los Agentes Contaminantes (Res. 1/2008) se afirmaba que “la disponibilidad y aplicación de las herramientas de modelación referidas permiten estimar, con un razonable grado de certeza, la carga máxica de las sustancias contaminantes contempladas de origen domiciliario e industrial que se pueden verter en las distintas zonas y tramos de los cuerpos receptores que conforman la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, contemplando su línea de base, sus caudales y condiciones hidrodinámicas, en función de los usos y objetivos de calidad de las aguas que pueden plantearse para los mismos en el corto, mediano y largo plazo”, y que “a partir de allí también se ha podido estimar la carga máxica de las sustancias contaminantes priorizadas por la AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO — de conformidad al Principio de Progresividad aludido—, que pueden ser vertidas por todos y cada uno de los establecimientos industriales radicados en el área geográfica de la Cuenca Matanza Riachuelo”.

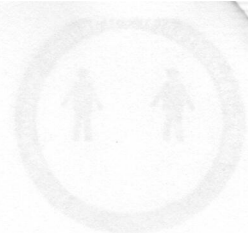


DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

aplicarse para el logro de los cometidos establecidos, reservándonos el derecho a opinar respecto de las acciones previstas por la ACUMAR hasta tanto sean publicadas.

IV. LINEAMIENTOS GENERALES

1. El Cuerpo Colegiado ratifica la necesidad de contar con información objetiva y auditable que permita evaluar el cumplimiento de la manda judicial de recomponer el ambiente de la cuenca, y en particular cuantificar los aportes a ese cumplimiento de las políticas de control de la contaminación industrial, la expansión de los servicios sanitarios y el adecuado tratamiento de los efluentes cloacales.
2. Entendemos que un adecuado diagnóstico de la situación ambiental requiere contar dos instrumentos:
 - a. un inventario o cálculo preciso de las emisiones líquidas, gaseosas y residuos que se generan en el territorio de la cuenca, y la identificación del lugar en que se vierten o disponen.
 - b. Modelaciones confiables de los flujos y calidad del medio, tanto del aire, como del agua superficial y subterránea.
3. El requerimiento formulado por V.S. debería entenderse como un primer paso progresivo en la creación de esos instrumentos respecto de los efluentes líquidos, que registren la dinámica hidrológica y la magnitud de la carga total de sustancias potencialmente contaminantes vertidas por cada uno de los establecimientos ubicados en la cuenca, incluidos los afectados a la prestación de servicios públicos de agua, cloacas y residuos y las fuentes difusas.
4. El inventario debería abarcar la totalidad del universo de establecimientos generadores de emisiones o residuos, aunque es



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
SECRETARÍA GENERAL

razonable establecer prioridades para la implementación progresiva y diferenciaciones en el modo de estimar y auditar la información según criterios de complejidad ambiental y la naturaleza de las emisiones.

5. Debería para ello identificarse, para cada sustancia a controlar, aquellos sectores y establecimientos que objetivamente contribuyan en una mayor medida que el resto a los vertidos (plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, sectores industriales seleccionados, etc).
6. El inventario debería integrarse a una política de gestión ambiental de las actividades en el territorio de la cuenca (gestión ambiental, reconversión industrial, control y fiscalización, sanciones e incentivos) basado en un compromiso de autogestión de los establecimientos, rigurosamente auditado y fiscalizado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.
7. El listado de sustancias contaminantes a controlar debería abarcar el establecido por el ANEXO II, Tabla 1, del Decreto N° 831/93 reglamentario de la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051, la tabla consolidada de límites de vertidos de la ACUMAR (Resolución N° 1/2007) y los anexos del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs). Ello en atención a que, en última instancia, estos vuelcos son recibidos por el Rio de la Plata, principal fuente de agua potable del área metropolitana de Buenos Aires.
8. ACUMAR deberá establecer metodologías estandarizadas para la estimación de la carga másica de las sustancias contaminantes a nivel de cada establecimiento (balance de masa) o fuente difusa. Estas metodologías deberán considerar las particularidades productivas y tecnológicas de los diferentes sectores productivos o de servicios, de modo de poder obtener información veraz y auditable.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

9. La determinación de estas metodologías y su validación deberían tener en cuenta las experiencias llevadas adelante en otros países con el apoyo de organizaciones internacionales como la OCDE y UNITAR, realizarse con la participación de organismos científicos y tecnológicos en base a criterios científicos y técnicos, y sometidos a una evaluación ampliada de pares.
10. Los establecimientos deberán designar un responsable técnico de generar la información necesaria para la estimación en base a la metodología aprobada. La estimación deberá ser certificada por un auditor independiente y fiscalizada por ACUMAR.
11. ACUMAR debería considerar en la fiscalización la información generada por otras organizaciones: consumo de energía, información tributaria, personal registrado, cargas sociales, balances financieros, consumo de agua, etc.
12. La información generada debería ser pública, presentada en un sitio web de acceso irrestricto, en formato abierto, con modos de consulta predeterminados que permitan acceder a los datos de cada sustancia vertida a nivel de cada establecimiento, agregados por localidad (barrio), partido (comuna) y a nivel de sub cuenca y cuenca.
13. Deberá asegurarse el acceso a la información sobre la base de búsquedas en base a la localización geográfica, de modo de conocer los vertidos a distancias determinadas del punto de interés.
14. El objetivo a lograr es la progresiva disminución de la descarga de sustancias contaminantes en los cuerpos de agua de la cuenca, hasta alcanzar, en un plazo a determinar, una mejora de la calidad del



MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

ambiente compatible con el mandato de recomposición exigido por el fallo.

15. Hasta tanto se establezcan los valores finales asociados al objetivo de recomposición ambiental -proceso que deberá realizarse considerando el mejor conocimiento científico disponible y previa participación de todos los actores relevantes, incluida la participación ciudadana- deberán registrarse reducciones progresivas, en base a metas intermedias previamente establecidas con plazos razonables acordes con la emergencia ambiental.
16. La medición de la contribución de las políticas de control de la contaminación industrial y la expansión de los servicios de agua y cloaca a la recomposición del ambiente de la cuenca requiere, previamente, un diagnóstico detallado, oficial y público acerca de las actuales fuentes de contaminación.
17. Una primera aproximación se realizó en los informes de la modelación matemática de la calidad del agua de la cuenca, cuyos resultados deberían ser actualizados a la luz de la nueva información disponible (cantidad de empresas, calidad y cantidad de vuelcos, nuevas mediciones de calidad del agua, nuevas estimación de caudales, información meteorológica, ampliación y mejora de las plantas de tratamiento, entre otras).
18. La validación del modelo conceptual de calidad del agua, principal herramienta para distinguir la actual contribución de cada sector a la contaminación de cada tramo del río, debería incluir una instancia de revisión ampliada de pares, incluidas instancias de participación.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

19. Un diagnóstico acerca de la contribución a la mejora de las políticas implementadas debería también incluir mediciones aguas arriba y aguas abajo de cada límite municipal o interjurisdiccional o punto de vuelco relevante, de modo de contar con información que permita distinguir responsabilidades.
20. Aún no se cuenta con información de la calidad del agua en puntos relevantes aguas arriba de la desembocadura en el curso principal de la mayoría de los arroyos, por lo que sólo se conoce la calidad en el punto de descarga. Esto impide controlar avances en puntos intermedios. Es el caso, por ejemplo, del arroyo Cildañez, Morales, Santa Catalina o del Rey, que reciben descargas a lo largo de su recorrido pero sólo se cuenta con mediciones en la desembocadura.
21. El modelo matemático de calidad del agua debería permitir estimar los efectos de una efectiva implementación de las políticas de control de contaminación industrial y servicios sanitarios, los que luego deberán poder ser contrastados con la información del inventario de emisiones y los resultados del programa de monitoreo de calidad del agua.
22. La gestión ambiental y la generación de la información necesaria para el control son actividades permanentes que deben establecerse con continuidad y ser revisadas periódicamente, de modo de mejorar el sistema garantizando que sea comparable con la información previa.

V. 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.

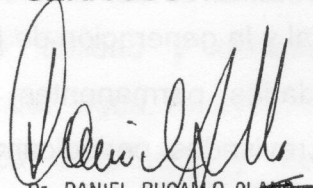
VI. PETITORIO.

En razón de lo expuesto solicito a V.S:

1. Tenga por contestado en tiempo y forma el requerimiento dispuesto.
2. Tenga presente la reserva de opinión formulada.
3. Ordene a la ACUMAR incluir los lineamientos generales expuestos en su planificación de acciones.
4. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-


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