



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

COPIA PARA SELLAR

30 JUL 2012

85575



AC C.A.T.A
30/07/12

CONTESTA TRASLADO. MANIFIESTA OPINIÓN. PLAN DIRECTOR ÚNICO DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS SANITARIOS PARA LA CUENCA ALTA MATANZA RIACHUELO Y MERLO (VERSIÓN 2).

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, por el **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 el **expediente N° 26/09**, caratulado **"ACUMAR s/ EXPANSIÓN RED DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO CLOACAL EN LA CUENCA ALTA Y PARTIDO DE MERLO"**, de los autos principales *"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)"*, del registro de la Secretaria N° 9, 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 traslado ordenado por V.S a fs.156, dejándose constancia que el plazo conferido en dicho traslado fue ampliado a fs. 769, y que esta Institución quedó notificada con fecha 15 de junio de 2012, todo ello en el marco del **expediente N° 26/09**, respecto del *Plan Director Único de Infraestructura de Servicios Sanitarios para la Cuenca Alta Matanza Riachuelo y Merlo (Versión 2)*, presentado por la ACUMAR.

Asimismo, en cumplimiento de la manda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el control del cumplimiento 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.

III. LO ORDENADO

Mediante resolución de fecha 19 de octubre de 2010, en el marco del Expte. N° 01/09, V.S. requirió al Presidente y los Sres. miembros del Consejo Directivo de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), la Sra. Ministro de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, los Sres. Intendentes de los partidos de Cañuelas, General Las Heras, Marcos Paz, Merlo, Presidente Perón y San Vicente, el Sr. Director Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloaca y el Sr. Presidente de la empresa Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA), la presentación de un plan director que contuviera la infraestructura necesaria para abastecer con los servicios de agua potable y saneamiento cloacal a los partidos de Cañuelas, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente, General Las Heras y Merlo, acompañando, en su caso, los convenios suscriptos por dichos municipios a los fines de que haya un solo servidor.

Posteriormente, ante la presentación por parte de la ACUMAR del "*Plan de trabajo relativo al Plan Director de los sistemas de agua potable y*"



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

cloacas para los municipios de Marcos Paz, General Las Heras y Cañuelas" (07/02/2012), se requirió nuevamente a la autoridad de cuenca, el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA) y a los Sres. Intendentes de los partidos de Cañuelas, Las Heras, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y Merlo, la presentación de un plan director único para toda la región, que debía contener la infraestructura a llevarse a cabo en la totalidad de los partidos mencionados para la prestación de los servicios sanitarios y acompañar los convenios correspondientes con cada uno de los municipios a los fines de que haya un solo servidor. Asimismo debían identificarse las fuentes de financiamiento, acompañarse copia de los acuerdos celebrados con los organismos de crédito involucrados, presupuestos y un cronograma de obras a realizarse, con fechas de inicio y finalización (resolutorio III del 23/03/2011).

Finalmente, luego de sucesivas presentaciones de la ACUMAR, mediante resolución de fecha 15 de septiembre de 2011, requirió al ente interjurisdiccional, al ENOHSA, a los municipios involucrados, al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, a la DIPAC, a ABSA y a AySA, la presentación de la segunda versión del "*Plan Director Único De Infraestructura De Servicios Sanitarios Para La Cuenca Alta Matanza Riachuelo y Merlo*".

IV. LO PRESENTADO

ACUMAR realizó distintas presentaciones a efectos de dar cumplimiento a la manda judicial. En principio, el 7 de febrero de 2011, acompañó un documento denominado "*Plan de trabajo relativo al Plan Director de los sistemas de agua potable y cloacas para los municipios de Marcos Paz, General Las Heras y Cañuelas*".

Luego de una nueva intimación judicial, presentó un "*Plan Director Único de Infraestructura de servicios sanitarios para toda la región de la Cuenca Alta Matanza Riachuelo y el Partido de Merlo*", con fecha 30 de junio de 2011. En relación a éste documento V.S. señaló numerosas deficiencias y ordenó su complementación con nuevas medidas.

Por último, en fecha 11 de noviembre de 2011, se presentó el "*Plan Director Único De Infraestructura De Servicios Sanitarios Para La Cuenca Alta Matanza Riachuelo y Merlo (Versión 2)*", objeto de análisis en este escrito.

V. OBSERVACIONES AL DOCUMENTO

Hemos evaluado la última versión del "*Plan Director*" a la luz de lo ordenado por V.S, teniendo en cuenta los objetivos fijados por el fallo de la CSJN y lo establecido en los considerandos 17º VI y VIII de la sentencia en ejecución, concluyendo que el mismo evidencia falencias que no permiten tener por acreditado el cumplimiento de la manda judicial.

1. DISEÑO Y FORMULACIÓN

El análisis de lo presentado por la ACUMAR da cuenta de la carencia de ciertos requisitos estructurales y técnicos indispensables para sustentar a una planificación de la magnitud espacio-temporal y socio-ambiental que exige el *Plan Director* requerido.

1.1 Objetivos, Marco Conceptual y Metodología

En primer lugar, es preciso señalar que el documento no incluye una definición precisa de los objetivos generales y particulares de la planificación y carece de un marco conceptual que permita conocer la orientación de las acciones en curso y previstas. Sólo se incorpora una breve introducción y descripción del "método utilizado", sin especificarse en detalle la



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

metodología de trabajo que estructura al diseño del plan en cuestión. A su vez, se omiten las fuentes de información utilizadas para la realización del documento (sin perjuicio de la referencia genérica a *"la información suministrada oportunamente por cada municipio"*).

Consideramos que esta parte de la presentación resulta útil al efecto de conocer la terminología utilizada en las tablas que forman parte del plan, pero absolutamente deficiente para fundamentar el diseño del *Plan Director*.

Su ausencia no es menor, al no explicitarse los criterios utilizados no es posible comprender la razonabilidad que guía al compendio de obras incluidas posteriormente, ni su priorización en términos de plazos de ejecución y financiamiento.

1.2 Diagnóstico Ambiental Integral

La ausencia de un *Diagnóstico Ambiental Integral* que permita determinar las condiciones ambientales iniciales, imposibilita evaluar el plan en relación a la realidad socio-ambiental de la cuenca que se propone modificar.

El documento se apoya en información de carácter general, que da cuenta de un alto porcentaje de población de la Cuenca Alta y el partido de Merlo que no posee servicios de provisión de agua potable y saneamiento cloacal por red. No obstante, no ahonda en las características particulares de una región con características heterogéneas. Tampoco se incluye una justificación de las obras a realizar. Es decir, no se explicita concretamente cómo las mismas contribuirán a la mejora de la salud pública, de la calidad de vida y del ambiente de los vecinos afectados.

Tampoco se informa de dónde se extraerá el agua para su posterior tratamiento y servicio, imposibilitando de este modo contemplar la capacidad de los acuíferos de los cuales se captará el recurso. Esto sumado a que nada se informa en relación a la calidad de dichos recursos hídricos.

A su vez, la planificación se escinde de las demás acciones en curso. Es así que no se vincula, por ejemplo, con los trabajos en materia de control de los vuelcos cloacales en la región y sus impactos en la cuenca, cuestiones destacadas por V.S. en la audiencia del 26/05/2011 y la resolución de fecha 31/05/2011.

1.3 Evaluación Ambiental Estratégica

En el documento presentado no se integran las consideraciones ambientales en los planes, políticas y programas, y sus interconexiones con las consideraciones económicas y sociales. Es necesario que un *plan director* contemple al contexto y se formule sobre el mismo, haciendo énfasis en la plena integración de los factores ambientales, sociales y económicos en una evaluación “holística” de su sustentabilidad.

Por el contrario, la planificación sólo presenta un cronograma de inversiones por municipio/barrio y sus respectivos planos y presupuestos. Si bien todos estos elementos son imprescindibles, consideramos que resultan insuficientes para construir una herramienta de planificación autosustentable, es decir, con la que pueda evaluarse la razonabilidad de las acciones respecto de los objetivos.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es una herramienta de análisis de evaluación de políticas, planes y programas útil para responder al desafío antedicho, por cuanto permite asegurar que los posibles



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

impactos ambientales generados por los grandes proyectos que lleve adelante el Estado sean considerados integralmente en la toma de decisiones.

Es menester señalar que la propia ACUMAR ha reconocido la utilidad del instrumento, afirmando que “es un procedimiento orientado a asegurar la integración ambiental en los procesos de decisión de naturaleza estratégica, superando las limitaciones de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), enfocándose en la consideración de los riesgos, oportunidades y tendencias vinculados a las decisiones estratégicas, más que a la sola evaluación de los impactos ambientales”, y que “la Unión Europea a partir de la directiva 2001/42/CE incorpora la EAE en su ordenamiento jurídico a partir del año 2004, preparando un protocolo jurídicamente vinculante en esta materia, que complementaría las disposiciones vigentes relativas a la EIA en un contexto transfronterizo”.¹

Esta parte considera que el “*Plan Director*” debería incorporar una EAE en su formulación.

1.4 Participación ciudadana

Hemos señalado en numerosas oportunidades que las acciones en el marco del PISA deben ejecutarse implementando los instrumentos de la política y gestión ambiental consagrados en la Ley General del Ambiente N° 25.675. Ello por cuanto así la normativa lo exige atento la envergadura de los impactos que se producirán, así como también por la relevancia que el caso de autos tiene en el afianzamiento de la institucionalidad ambiental en el país.

¹ ACUMAR, *Propuesta de Estructura Operativa par a la elaboración del Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Cuenca Matanza Riachuelo*, 2011, pág. 21.

El documento presentado por la ACUMAR no informa ni prevé instrumentar ningún mecanismo tendiente a permitir la participación de los interesados, municipios, empresas, usuarios y vecinos en la formulación e implementación del *Plan Director*.

A nuestro entender, en la medida que las decisiones y los programas se enriquecen por la información, la experiencia y el conocimiento de los diferentes sujetos participantes, tienen mayor posibilidad de correspondencia con las necesidades reales y, por lo tanto, de ser eficazmente direccionados. Por tales motivos, consideramos indispensable arbitrar espacios para la intervención de los vecinos en la definición y ejecución de las acciones previstas en la planificación.

2. FOCALIZACIÓN Y COBERTURA

Habiéndose analizado la planificación, no es posible evaluar si se logrará el 100% de cobertura en la provisión por red de los servicios de agua potable y tratamiento de desagües cloacales en las zonas afectadas, ya que el documento no incluye un diagnóstico integral de las condiciones actuales en que se encuentran los distintos municipios en materia de infraestructura y provisión de servicios de agua y cloacas.

Sin perjuicio de que, a raíz de sucesivas intimaciones judiciales, se ha ido complementando la información disponible en la materia, es preciso observar que dichos documentos se encuentran dispersos y no se integran en la planificación, impidiendo realizar un abordaje integral de la problemática. En tal sentido, reiteramos los obstáculos que ello conlleva en la priorización de estrategias que permitan una planificación operativa de las obras.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Huelga decir que, en algunos casos, se prevé la finalización de las obras para el año 2032 (siempre y cuando se finalice el estudio de los proyectos y facilite el financiamiento), cuando muchos vecinos no disponen actualmente de acceso al servicio de agua potable y/o cloacas. De esta manera, se ignora la urgencia sanitaria de los habitantes de los partidos y se dificultan posibles intervenciones que atiendan a aquellos sectores que se encuentren en mayor situación de riesgo.

3. EVALUACIÓN DE LOS CONTENIDOS PRESENTADOS

3.1 Inconsistencias entre los cronogramas y los planos presentados

A lo largo del documento, es posible advertir que lo informado en los planos no se condice con lo establecido en los cronogramas. Por ejemplo, en el partido de San Vicente, en el cronograma de inversiones se identifican 4 obras en ejecución (ID 1, 13, 14 y 22). Sin embargo, en el plano de desagües cloacales, se constatan 2 áreas identificadas como obra en ejecución (referente a las ID como 13 y 22), mientras que las dos restantes figuran como áreas en ampliación.

3.2 Información omitida en los cronogramas

Los cronogramas no indican expresamente las fechas de inicio de las obras, ni las etapas intermedias hasta su culminación, lo que impide conocer la progresión del cumplimiento de la manda judicial. Tampoco expresan el plazo estimado para la ejecución de las obras, contrariamente a lo requerido por V.S.

3.3 Datos faltantes en los cronogramas

En particular, resulta llamativa la ausencia de datos sobre cantidad de habitantes beneficiados por las obras básicas incluidas en la planificación. Por ejemplo, en el partido de San Vicente, la obra básica id 17 correspondiente al Acueducto Sur (referente al sistema de agua potable) no indica la cantidad de habitantes que serán beneficiados por la misma.

3.4 Información Económica y Presupuestaria

El plan no fundamenta ni explicita la metodología para realizar los estudios de los costos de las obras ni cuantifica los beneficios. Tampoco se actualizan en función de los avances de obras. Resulta indispensable que, una vez identificadas las obras por parte de los Estados obligados a cumplir con el fallo, se presente ante V.S un *Plan de Financiamiento* de las obras, ajustado a las normas de administración financiera de los respectivos estados (Presupuesto Plurianual, Plan Nacional de Inversión Pública, etc.).

La mayoría de las obras (básicas y secundarias) enumeradas a fecha septiembre 2011 en los cronogramas, se encuentran bajo estudio y sin financiamiento. Algunos ejemplos:

✓ En el partido de Merlo, de las 24 obras básicas enumeradas, sólo la Id 6, referente a cloacas en la Cuenca Reconquista, se encuentra financiada por PROARSA/ENOHSA y en ejecución (con un avance de la obra del 10%), las restantes se encuentran en estudio y sin financiamiento.

✓ En el partido de Las Heras, todas las obras básicas se encuentran en estudio y sin financiamiento, con excepción de la id 1 referente a cloacas, la cual se encuentra financiada por PROARSA/ENOHSA y en ejecución (con un avance de la obra del 10%).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

✓ En el partido de Cañuelas, 17 de las 18 obras básicas listadas se encuentran en estudio y sin financiamiento. La obra restante corresponde a un proyecto cuyo estudio ha finalizado, en el barrio de Santa Rosa. Si bien indica su fuente de financiamiento (SPAR), no detalla el grado de avance de la obra.

✓ En el partido de San Vicente, se listan 15 obras básicas. Dos de ella se encuentran en ejecución (con un avance de obra del 10%) y con financiación de PROARSA/ENOHSA, y sólo una, en Alejandro Korn, en licitación y con financiación del MIVSP de la Provincia de Buenos Aires y DIPAC. Las 11 restantes se encuentran en estudio y sin financiamiento.

✓ En el partido de Presidente Perón de las 12 obras básicas enunciadas, 6 se encuentran en estudio y sin fuente de financiamiento, 5 en licitación y con fuente de financiación identificada y sólo una en ejecución con un avance del 10% y financiada por ENOHSA/PROARSA. El resto en estudio y sin financiamiento.

De lo detallado anteriormente, se puede vislumbrar que el avance de las obras básicas en "ejecución" no supera el 10%.

3.5 Servicios Desvinculados

A pesar de que V.S ordenó informar sobre los desvinculados, el documento presentado sólo hace mención a un *Plan de Tareas del Programa de Identificación y Metodología de Trabajo para la Vinculación de Servicios Desvinculados*. Sin embargo, dentro de los cronogramas se agregó una sección al final que consta de un cuadro, bajo el título del mencionado plan, que incluye una lista de tareas asociadas a una serie de fechas. En principio, la información presentada no constituye un plan de tareas. Además, el cuadro es confuso, ya que se somborean las casillas con fechas pero no aclara el

significado de dicho sombreado. Es decir, si corresponde al inicio de las tareas, a la fecha estimativa de finalización, etc.

3.6 Ambigüedades en la representación cartográfica

Los colores empleados para señalar el "área servida" y "en ampliación" generan confusión al ser de tonalidades similares. La importancia de la visualización del material cartográfico ya ha sido ampliamente señalada por la literatura en la materia como un aspecto básico de las buenas prácticas, mínimas e indispensables de la técnica cartográfica. El uso de tonalidades distinguibles en la cartografía no es un simple recurso estético, fundamentalmente es un convencionalismo gráfico necesario para facilitar la interpretación de la información.

VI. PROPUESTAS PARA COMPLEMENTAR

Con miras a contribuir a una complementación del documento analizado, a efectos de que garantizar su sustentabilidad y favorecer al fiel cumplimiento de los objetivos del fallo en ejecución, sugerimos adoptar las medidas que se enumeran a continuación.

1. La definición de los objetivos generales y particulares del *Plan Director*, explicitándose el marco conceptual y las fuentes de información utilizadas.
2. La realización de un diagnóstico ambiental integral y una evaluación ambiental estratégica, conforme a lo expresado en los apartados V 1.2 y 1.3.
3. La implementación, hasta tanto se culminen las obras, de medidas estructurales y planes operativos orientados a paliar posibles



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

situaciones actuales de inaccesibilidad al agua potable por parte de los vecinos de cada municipio.

4. La corrección y unificación de la información respecto al estado de las obras, detalladas en los planos y cronogramas. Así como también, la corrección de las referencias de los planos, utilizando colores visualmente más representativos y claros.

5. La especificación de la cantidad de habitantes cubiertos por cada obra identificada, utilizando datos habitacionales del Censo 2010 y proyecciones de crecimiento vegetativo y migraciones.

6. La incorporación a los cronogramas de la fecha efectiva de inicio de las actividades de las obras y una estimación del plazo de finalización.

7. La elaboración de un mecanismo que permita efectuar un seguimiento sistemático de la progresión de las obras previstas en la planificación y la publicación periódica de los avances.

8. La presentación de los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) correspondientes a las obras incluidas en la planificación.

9. La formulación de un Plan de Financiamiento que permita identificar apropiadamente las fuentes de recursos necesarios para ejecutar el plan.

10. Garantizar el derecho a la participación ciudadana (contemplada en art. 19, 20 y 21 de la ley n° 25.675) y al acceso a la información pública ambiental (ley n° 25.831), estableciendo los mecanismos necesarios para asegurar la intervención de la población en el proceso.

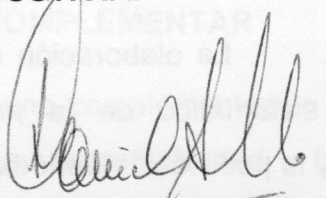
VI. PETITORIO.

En razón de lo expuesto solicito a V.S:

1. Tener por contestado en tiempo y forma el traslado ordenado.
2. Tener en consideración las observaciones formuladas *ut supra* respecto a la planificación al momento de resolver en relación al *Plan Director Único De Infraestructura De Servicios Sanitarios Para La Cuenca Alta Matanza Riachuelo y Merlo*.
3. Requerir a los obligados las medidas enumeradas en el apartado VI.
4. Tener presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-



Dr. DANIEL BUGALLO DEANO

ABOGADO

CSJN T° 8 - F° 377