

198/05
Coi
18/06/13

COPIA PARA SELLAR

CONTESTA TRASLADO. CONTROL INDUSTRIAL.

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, con domicilio constituido en la calle Colón 224 (oficina de Cardigonte), casillero 507, de esta ciudad, en el **expediente C.MA-R N° 198/05** (ex 19/09), caratulado "**ACUMAR s/ CONTROL INDUSTRIAL**", 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/ 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*)", 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. 4684, respecto al informe sobre el control de la contaminación de origen industrial presentado por la ACUMAR a fs. 4652/4683.

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 (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 Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la ACUMAR, en materia de contaminación de origen industrial, 1) realizar inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca Matanza-Riachuelo en un plazo de 30 (treinta) días hábiles; 2) identificar aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de la resolución correspondiente; 3) intimar a todas a todas las empresas identificadas como agentes contaminantes que arrojan residuos, descargas, emisiones a la cuenca Matanza Riachuelo, para que presenten a la autoridad competente el correspondiente plan de tratamiento, en un plazo de 30 (treinta) días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución de la Autoridad de Cuenca que se contempla en el punto anterior; 4) considerar y decidir dentro del plazo de 60 (sesenta) días hábiles sobre la viabilidad y, en su caso, aprobar los planes de tratamiento a que se refiere el punto anterior; 5) ordenar a las empresas cuyo plan no haya sido presentado o aprobado, luego de la resolución de la Autoridad de Cuenca que así lo establezca, el cese en el vertido, emisión y disposición de sustancias contaminantes que impacten de un modo negativo en la cuenca; el dictado de la resolución que así lo disponga no puede exceder el plazo de 180 (ciento ochenta) días; 6) adoptar medidas de clausura total o parcial y/o traslado; estando facultada para extender el plazo o proponer alguna otra medida cuando se acredite que existe imposibilidad económica de pagar los costos de tratamiento o cuando exista una situación social de gravedad; 7) poner en conocimiento de las empresas las líneas de

créditos existentes y disponibles para las empresas, a tales efectos (Considerando 17, ap. III).

Con posterioridad, el tribunal cimero exigió *“agilizar la aprobación de los planes de reconversión industrial, a cuyo fin deberán tenerse presente las observaciones realizadas en torno a los sistemas de medición”*, es decir, los valores acumulados de las diversas sustancias monitoreadas y los límites máximos tolerables de acuerdo al caudal medio del río (Res. 19/12/2012, Cons. 8º).

V.S., en fecha 8 de abril del corriente año, ordenó la actualización de la base de datos relativa a las inspecciones y fiscalizaciones, agentes contaminantes, clausuras, levantamientos, planes de reconversión industrial y tomas de muestras.-

IV. OBSERVACIONES GENERALES.

Las actividades que realiza la ACUMAR para el control de la contaminación de origen industrial deben ser evaluadas a la luz de su contribución al logro de los objetivos del fallo en ejecución: la mejora en la calidad de vida de la población, la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y la prevención de daños.

A tales fines, esta parte manifestó en reiteradas oportunidades que la autoridad de cuenca debe dar cumplimiento a las mandas del programa establecido en la sentencia **organizando un procedimiento eficaz y eficiente de control sobre los establecimientos de la cuenca, en el marco de una política integral que establezca objetivos de reducción de las emisiones, disposiciones y vertidos contaminantes, optimización del uso del agua y la energía, mejora en la gestión ambiental, metas progresivas e incentivos y sanciones para el impulso de la reconversión industrial** (Ver informe

“Evaluación del Cuerpo Colegiado a 2 años del fallo de la Corte por la recomposición ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo”, del 08/07/2010).

La presentación objeto de traslado en esta oportunidad da cuenta de los ingentes esfuerzos de la ACUMAR en lo que respecta al primer aspecto mencionado (el procedimiento de control). Al 30 de abril de este año, de un total de 26.864 establecimientos detectados en la cuenca, se fiscalizaron 18.756 y se declararon como agentes contaminantes 1.588. De estos últimos 1.371 presentaron programas de reconversión industrial (PRIs), habiendo sido aprobados por la ACUMAR 1.253. Finalmente, 189 empresas culminaron su proceso de reconversión de los procesos productivos para cumplir con las normas vigentes.¹

Como resultado de las actividades descriptas se generó y sistematizó información relevante en la materia, a la vez que se mejoró el monitoreo de las actividades que se llevan a cabo en la cuenca. A ello contribuyó la creación de un cuerpo de inspectores ACUMAR, el empadronamiento de establecimientos, la exigencia de que los mismos implementen sistemas de gestión ambiental, acrediten la contratación de seguros ambientales e informen vuelcos discontinuos, entre otros.

No obstante, resta avanzar en el segundo aspecto mencionado: la definición de una política integral de control de la contaminación de origen industrial. Un análisis estrictamente cuantitativo de las actividades ejecutadas no permite examinar el logro de los cometidos dispuestos. Es necesario incluir aspectos cualitativos que ilustren sobre el impacto de las mismas en términos de reducción en el vertido, emisión y disposición de sustancias contaminantes.

¹ Datos que no han sido ajustados a la delimitación de la cuenca establecida por la CSIN el 27/12/2012.

A nuestro entender, la ACUMAR debiera avanzar en ese sentido a partir de la elaboración de un diagnóstico del sector industrial de la cuenca, la modificación de la normativa vigente en la materia, el refuerzo de sus capacidades institucionales y la definición de incentivos y sanciones para mejorar el desempeño ambiental de la totalidad de los establecimientos de la cuenca.-

V. OBSERVACIONES PARTICULARES.

V.1 Diagnóstico para el sector industrial de la cuenca.

La lectura de las estadísticas presentadas por la ACUMAR no permite conocer cuál es la carga contaminante que las industrias disponen en la cuenca, ni en qué medida esta se reduce como consecuencia de su accionar.

Nótese que, si bien se cuenta con información valiosa (establecimientos empadronados, agentes contaminantes, PRIs, etc.), hasta el presente no se realizó un informe exhaustivo de la situación del sector. Resulta indispensable contar con datos sobre la cantidad de empresas por actividad productiva, su localización en un sistema de información geográfica, la carga másica de cada uno de las sustancias contaminantes que se generan y descargan al ambiente (es decir la cantidad total diaria de los vertidos líquidos, sólidos y gaseosos a los cursos de agua, cloacas, aire y suelo), los residuos sólidos, peligrosos y patogénicos que producen, el agua y la energía que consumen y los pasivos ambientales que existen.

La información disponible tampoco permite conocer el real impacto de las acciones de control realizadas, en términos de disminución de la cantidad de contaminantes descargados al ambiente. Esta ausencia impide evaluar la contribución efectiva al objetivo de recomponer el ambiente de la

cuenca de los Planes de Reversión Industrial (PRIs) aprobados por el organismo.

Consideramos que, a partir de la información que la autoridad de cuenca recopiló en los últimos cuatro años, es posible avanzar en la elaboración de un diagnóstico del sector industrial de la cuenca. Este debería, al menos:

a) Dar cuenta de todos los establecimientos existentes en la cuenca hidrográfica, o relacionadas al PISA (cfme. resolución de la CSJN del 19/12/2012), su carga másica respecto de parámetros básicos (al menos los incluidos en la Res. ACUMAR N° 1/2007), rubro y subcuenca en la cual se ubica considerando tanto el origen del agua de proceso como el punto de vuelco. A tales fines, el ente interjurisdiccional debiera presentar la información que al respecto obra en su poder y acreditar un plan específico para generar los datos faltantes.

b) Identificar a aquellos establecimientos cuyo control resulte prioritario habida cuenta su incidencia en la calidad del agua, aire y suelo de la cuenca. Éstas deberían representar al menos el 75% de la carga contaminante de cada uno de los parámetros básicos y concentrar en ese grupo los mayores esfuerzos de control.

V.2. Modificación de la normativa vigente.

La normativa para el control industrial no contribuye a un eficaz logro de los objetivos del fallo. La definición de Agente Contaminante, establecida en la Resolución ACUMAR N° 366/2010, utiliza como referencia a los límites admisibles para las descargas de efluentes líquidos normados por la Resolución ACUMAR N° 1/2007. Ésta regula la emisión de contaminantes que puede contener cada litro de efluente liberado al ambiente (cuerpo receptor).

Sin embargo, no establece topes para la cantidad total de litros de efluente que pueden ser diariamente volcados, por lo que no da cuenta de la carga másica. Es decir que el actual sistema no limita la cantidad total de contaminantes efectivamente vertidos en la cuenca. En consecuencia, no es eficaz como parámetro de referencia para la reconversión industrial, ni garantiza una disminución de los vertidos y emisiones contaminantes, ya que los mismos podrían ser diluidos en un mayor caudal de agua de modo de alcanzar las concentraciones normadas.

La norma tampoco atiende la capacidad de carga del río, es decir su aptitud para degradar los contaminantes que recibe, que hoy está saturada. Situación especialmente destacada por la CSJN en su resolución del 19/12/2012. A su vez, tampoco contempla instancias progresivas de mejora ambiental, dado que no establece metas y objetivos de reducción de contaminantes en el mediano y largo plazo. Ello se relaciona intrínsecamente con las deficiencias de la Resolución ACUMAR N° 3/2009, que estableció el *Reglamento de Usos y Objetivos de calidad de agua* en la cuenca para el mediano a largo plazo, señaladas insistentemente por esta parte en escritos previos, a los que remitimos *brevitatis causae* (e.g. escrito del 30/04/2013 en el Expte. N° 16/09).

Por otro lado, la regulación emanada de la ACUMAR evidencia un particular énfasis en materia de efluentes líquidos. Pero aún no ha dictado reglamentos específicos para la regulación de las emisiones gaseosas, la disposición de residuos peligrosos y especiales, y los pasivos ambientales. Éstos continúan bajo control de las autoridades locales y no se han articulado en una estrategia integral a nivel de cuenca hidrográfica.

V.3. Capacidades institucionales respecto a los PRIs.

Los programas de reconversión industrial (PRIs) son la llave maestra para que los procesos productivos se lleven a cabo en estricto respeto a los derechos ambientales de la población, fin último de la manda judicial. No obstante, se evidencian dificultades para compeler a las industrias al cumplimiento (en tiempo oportuno) de los mismos. Hasta la fecha de referencia (30/04/2013) únicamente el 11,9% de los agentes contaminantes se había reconvertido.

A la resistencia propia de las empresas, se agregan demoras del organismo en el análisis y aprobación de los mismos. En este sentido, es preciso reforzar las aptitudes técnicas de la autoridad para evaluar las acciones comprometidas por las industrias, de modo de que la autoridad pública pueda realizar un juicio fundado acerca de la aptitud de los planes propuestos por las empresas para cumplir con los objetivos de recomposición ambiental y con miras a mejorar la eficiencia y eficacia de los planes aprobados.

Cabe decir que la tarea de evaluar los procesos productivos de tan heterogéneo universo no es sencilla. La ACUMAR debiera contar con profesionales idóneos y apoyo de instituciones especializadas en la materia con miras a evitar que la aprobación de los PRIs pierda su real sentido y valor transformándose en una mera instancia burocrática.

Por otro lado, se advierten problemas en la coordinación de las distintas autoridades con competencias concurrentes en la materia: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Agencia de Protección Ambiental (CABA), Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (PBA), Autoridad del Agua (PBA) y Municipios. Sus intervenciones se encuentran escasamente articuladas y evidencian fallas en el accionar conjunto, lo que genera demoras en la aprobación de los PRIs.

Dado que intervienen en aspectos sustantivos de la política industrial (e.g. radicación de industrias, certificados de aptitud ambiental, permisos de emanaciones gaseosas, permisos de extracción y vuelcos a la red cloacal y a cursos de agua, etc.), es necesario precisar con exhaustividad el modo en que sus actividades contribuyen sinérgicamente a los objetivos de la gestión de la ACUMAR. En otras materias (e.g. vivienda, saneamiento de basurales) se han logrado acuerdos que delimitan los ámbitos de intervención propios de cada autoridad en el marco de un plan de acción conjunto. Entendemos que ese es el camino a seguir en el marco de la política integral que reclamamos.

Dicha política también debiera estipular plazos concretos, judicialmente monitoreados, respecto al tiempo que demandará ajustar los vertidos industriales, mediante los PRIs aprobados y otros instrumentos, para alcanzar -en una primera y progresiva etapa- una carga másica de efluentes industriales acorde al objetivo de calidad establecido en la Resolución ACUMAR N° 3/2009.-

V.4. Incentivos para el desempeño ambiental de las industrias.

La obligación de reconvertir los procesos productivos alcanza a un universo acotado de establecimientos. Sin embargo, la mayoría de las industrias tienen amplio margen para mejorar su desempeño ambiental y contribuir así a la recomposición del ambiente de la cuenca; lo que debería ser incentivado.

Entre los 26.864 registrados, se identificaron 1.588 agentes contaminantes. O sea que solamente el 6% del total de industrias de la cuenca debe presentar un plan de reconversión. Una política de promoción para el restante 94% resultaría sin dudas un impulso al logro de los objetivos procurados por el fallo.

La realización de inspecciones y los procedimientos posteriores para garantizar un funcionamiento acorde a la normativa vigente constituyen acciones propias de los mecanismos de *comando y control*. Éstos resultan imprescindibles, aunque no excluyentes de otras estrategias de intervención. Políticas de promoción, adaptadas a la diversidad de realidades de las industrias y empresas de servicios radicadas en la cuenca, podrían coadyuvar a la reconversión de un número mayor de establecimientos.

Al respecto, es preciso recordar que los aportes no reembolsables para micro, pequeñas y medianas empresas (Resolución ACUMAR N° 874/11), en el marco del *Plan Producción Limpia para Todos*, se otorgan exclusivamente a aquellos establecimientos cuyo PRI fuera aprobado por la autoridad de cuenca. Es decir a aquellos que previamente fueron declarados como agentes contaminantes, que -como se ha referido- constituye una parte menor del universo de empresas. Una auténtica política industrial de la cuenca, sin perjuicio de priorizar las acciones en los mayores contaminantes, debiera considerar instrumentos diferenciados para abordar la realidad del 100% del universo de establecimientos de la cuenca y contar con incentivos y sanciones que favorezcan el mejor desempeño industrial adaptados a cada uno de los sectores con incidencia en la calidad del ambiente.-

VI. RESERVA DE CASO FEDERAL

Para la eventualidad que V.S. no hiciera 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.-

VII. 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 presentar el listado de empresas comprendidas en la cuenca hidrográfica, especificando su carga másica respecto de parámetros básicos (al menos los previstos en las Res. ACUMAR N° 1/2007 –agua- y N° 2/2007 –aire-), rubro, subcuenca en la cual se ubica y geolocalización.

3. En caso de no disponer de dicha información, exija un plan de acción para su generación, con un cronograma cierto de actividades.

4. Ordene a la autoridad de cuenca la identificación de los establecimientos de control prioritario (que expliquen al menos el 75% de la carga másica de cada contaminante dispuesto, emitido al aire o vertido en las respectivas sub cuencas).

5. Exhorte a la ACUMAR a realizar una mesa de trabajo con miras a revisar y adecuar al logro de los objetivos del fallo la normativa vigente en la materia (Resoluciones N° 1/2007, 3/2009 y 366/2010).

6. Requiera al ente interjurisdiccional un cronograma de reducción de las cargas contaminantes que prevea la fecha en que se

alcanzarán, en una primera y progresiva etapa, los valores previstos en la Resolución ACUMAR N° 3/2009 en cada una de las subcuencas.

7. Convoque una audiencia pública con miras a establecer los lineamientos básicos de un Plan Integral de Control de la Contaminación de Origen Industrial en la cuenca.

8. Ordene publicar la información antedicha en el portal web del organismo utilizando un estándar de datos abiertos.

9. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line with a horizontal crossbar and a short diagonal stroke extending to the right.

DR. DANIEL NEMALÓ BLANCO
ABOGADO
C.S.J.N. T° 8 - F° 372