

# CUENCA MATANZA-RIACHUELO: NUEVO PLAN DE SANEAMIENTO A 7 AÑOS DEL FALLO MENDOZA

**Santiago Cané**

Asistente del Área de Participación de FARN

## Resumen Ejecutivo

*Luego de siete años del dictado de un fallo histórico por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que mandó la recomposición del ambiente de la cuenca Matanza–Riachuelo, la misión se encuentra estancada y carece de avances. Por este motivo, el Cuerpo Colegiado que controla la implementación de la sentencia presentó un informe al Máximo Tribunal de Justicia del país, señalando las evidentes falencias del trabajo que se está realizando y exigiendo una nueva intervención para reconducir el proceso. La respuesta esperada vino del Juez de Primera Instancia que tiene delegada la ejecución del fallo, quien ordenó a las autoridades involucradas la elaboración de un nuevo Plan Integral que contemple ciertas observaciones realizadas en el informe citado.*

*Las instituciones que conforman el Cuerpo Colegiado aspiran y trabajan para que esta resolución, que se da en un momento particular ante el cambio de gobierno, abra una nueva etapa en la vida del Riachuelo y permita direccionar las acciones del Estado hacia una efectiva recomposición del ambiente y prevención de futuros daños. Para ello, será como siempre de suma relevancia la participación de la ciudadanía y la educación en el cuidado del ambiente.*

## 1. Introducción

---

En julio de 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó un fallo histórico que perseguía la protección del ambiente y la salud de más de 5 millones de personas. Esta sentencia contiene directivas generales sobre cómo recomponer el ambiente en la cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo, afluentes del Plata. Para establecer esas líneas generales los Ministros del Poder Judicial de la Nación tomaron en cuenta una realidad estática medianamente estudiada y analizada. Luego de siete años del dictado de ese fallo (posterior a la ley de creación de ACUMAR) la realidad sobre la que pretendió incidir es otra, y el conocimiento que se tiene de su funcionamiento es mucho más comprensivo.

A esta altura, deberíamos estar en condiciones de direccionar más precisamente las variables capaces de determinar una verdadera influencia en la mejora del ambiente, las prestaciones del Estado y la vida de la población, así como la sustentabilidad económica. Son muchas las personas que viven en la zona, muchas las instancias de gobierno responsables de este territorio y actualmente, las tres jurisdicciones comprometidas representan el mismo partido político. Una buena organización puede significar un desarrollo social, cultural y económico imposible de frenar. Son muchos los recursos disponibles: económicos, educativos, humanos y naturales, y una gran cantidad de desechos que pueden significar serios problemas pero también, incluso un recurso de alto valor para producir bienes mediante el reciclado. Solo se necesita la voluntad de los responsables.

El juez que tiene delegada la ejecución de la sentencia “Mendoza” de la Corte (que ordenó mejorar la calidad de vida los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo, recomponer el ambiente y prevenir daños), ordenó a las autoridades involucradas el diseño de un nuevo Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Esa orden del juez surge en respuesta a un informe del Cuerpo Colegiado por medio del cual se pedía una nueva intervención de la Corte para salir del estado de amesetamiento en que se encuentra la misión. En ese informe se señalan deficiencias en el plan que se venía ejecutando, entre ellas la falta de definiciones certeras sobre qué implica cumplir el fallo.

## II. El fallo “Mendoza”

---

La CSJN hizo lugar en julio de 2008 a una demanda colectiva que iniciaran vecinos de la cuenca con el objeto de poner fin a las causas de contaminación y recomponer los daños ambientales causados por decenas de años. En algún tramo de la cuenca las aguas asemejaban entonces una cloaca abierta, con metales pesados, residuos sólidos, hidrocarburos y pesticidas, y muchos habitantes, principalmente niños, niñas, ancianos y mujeres embarazadas, presentaban diversas enfermedades producidas por el estado del agua, el suelo y el aire.

La Corte se pronunció, primero en 2006, desligando su competencia para entender en el pedido de reparación de los daños individuales, y tomando como propia la cuestión relativa a la reparación del daño colectivo al ambiente. En esta resolución, los jueces entendieron que pese a ciertos defectos que encontraron en la demanda, las facultades ordenatorias que la Ley General del Ambiente concede a la judicatura (artículo 32 Ley N° 25675), sumadas a la obligación constitucional de todos los habitantes de proteger el ambiente (artículo 41 CN), les imponía el deber de resolver originariamente sobre la pretensión de los actores de recomponer el ambiente y prevenir daños futuros. Para encausar el proceso, ordenaron a las empresas involucradas que presenten información sobre sus actividades y a los Estados demandados la elaboración de un Plan Integral que contemple el Ordenamiento Ambiental del Territorio, el control a las actividades humanas de la zona, estudios de impacto ambiental a las empresas, un programa de educación ambiental y la producción y difusión de información pública ambiental.

Luego de dos años de esta resolución, se llegó a la instancia de dictar una sentencia sobre el fondo del asunto. En esa oportunidad (08/07/2008) el Máximo Tribunal, considerando que la **“recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces”** (considerando 15), determinó que la obligada por la condena es la Autoridad de Cuenca (ACUMAR) creada por la Ley N° 26871, sin dejar de ser responsables primarios el Estado Nacional, Provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. Luego ordenó la dirección de la tarea sin detallar con absoluta precisión, dejando a la Administración un margen de discrecionalidad suficiente para ser eficaz.

En la sentencia, la Corte determinó tres objetivos: la mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); y la prevención de daños con

suficiente y razonable grado de predicción. También estableció ocho aristas o temas sobre los que debe trabajar ACUMAR para lograr esos objetivos: un sistema de información pública; el control a las industrias para determinar las que sean contaminantes y reconvertirlas; el saneamiento de basurales, junto a la creación de un sistema de gestión integral de residuos sólidos urbanos; la limpieza de los márgenes de los ríos; la expansión de la red de agua potable; expandir la red de desagües pluviales para evitar inundaciones por lluvias; la expansión de la red cloacal; y un plan sanitario de emergencia por el que se releve la población en riesgo, se discrimine las patologías por su vínculo con la contaminación, y se disponga lo necesario para que la población acceda a servicios de salud.

Por último, creó un sistema de control mixto de la implementación de la sentencia y del actuar de la ACUMAR, primero en cabeza de la Auditoría General de la Nación (para el control de las erogaciones) y luego, en cabeza de un Cuerpo Colegiado coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación, y compuesto por las organizaciones civiles que integraron el frente activo en la causa. Asimismo, se dispuso que la ejecución sea llevada adelante por un Juez Federal de Primera instancia, al que impuso también ser el órgano de revisión judicial de los actos administrativos de la Autoridad de Cuenca.

Al momento del dictado de este fallo, las autoridades demandadas habían presentado un Plan Integral para la recomposición del ambiente que fue revisado y sus falencias fueron señaladas. Luego se determinó la necesidad de elaborar un nuevo plan integral que contemplara la totalidad de los instrumentos de la política y gestión ambiental. Tal clase de plan resulta de suma importancia para el logro del saneamiento de los ríos, ya que allí se definen las acciones a realizar, programa la implementación del fallo "Mendoza" y determina el alcance y los objetivos del saneamiento de la cuenca. Este programa fue finalmente presentado en su versión final en 2010 y luego de años de implementación agotó su incidencia, por motivos que se desarrollan más adelante.

FARN, junto al Defensor del Pueblo de la Nación, Universidades Nacionales y organizaciones de la sociedad civil (CELS, Greenpeace, entre otras) venían trabajando en la cuenca Matanza-Riachuelo, produciendo información, listando las necesidades para que la población vea cumplidos y respetados sus derechos a un ambiente sano y a la salud, y proponiendo medidas gubernamentales para lograr dicho fin. Este trabajo constituyó un reclamo por una política pública respecto a la zona, históricamente abandonada. El fallo de la Corte condiciona el accionar de las autoridades ejecutivas, manda la implementación de esa política pública bajo ciertos parámetros dando así

a la cuestión una complejidad que no existe en otras sentencias: la política se ve subordinada al poder judicial, generando dificultades en la gestión a la vez que controles y transparencia.

Durante los primeros años de la ejecución de la sentencia, las autoridades condenadas fueron presentando documentos a fin de cumplir dicha manda pero siempre incompletos, sin un trabajo articulado de planificación. Finalmente en 2010 terminó de formarse el Plan Integral de Saneamiento Ambiental, que actualmente es necesario reformular para que la política que las organizaciones perseguían sea la más adecuada.

### **III.** Recomponer el ambiente

Uno de los desafíos que se abren con el fallo de la Corte es definir qué es, hasta qué punto debe llegar la recomposición del ambiente, y en qué estado debe quedar el área de toda la cuenca, para que una vez alcanzado ese objetivo la autoridad competente controle que las actividades humanas no lo empeoren. Este desafío se ve manifiesto en las demoras que hubo para lograr el PISA, y queda expuesta su dificultad en las discusiones que a la fecha se mantienen sobre qué se debe hacer y quiénes son los responsables (el papel de los municipios en la recomposición del ambiente no es del todo claro, la autoridad interjurisdiccional encuentra ciertas trabas en las administraciones locales y aún no se han determinado más obligaciones para las empresas de la cuenca que reconvertir sus instalaciones para ser menos sucias, cuando en definitiva, son quienes vierten efluentes contaminantes a las aguas y suelos). Esa falta de definición lleva a que, siete años después de la resolución, todavía nos encontremos discutiendo, por ejemplo, las cargas máxicas que pueden contener los vertidos de efluentes industriales a las aguas del río. Es por ello de suma importancia la participación de la ciudadanía, el involucramiento de toda la comunidad para que no dependa de intereses particulares la determinación del estado del ambiente en el que vive más del 10% de la población argentina.

## IV. La situación a 7 años del fallo

---

ACUMAR, junto a los Estados condenados, elaboraron el PISA que se presentó de manera definitiva en 2010, dos años luego de la sentencia. Este Plan se encuentra agotado y no es a la fecha una herramienta útil para alcanzar los objetivos propuestos.

El Cuerpo Colegiado que controla la ejecución de la sentencia de la Corte llegó a esta conclusión como consecuencia del monitoreo constante que realiza. Por tal motivo, en julio de 2015, cumplidos los siete años del fallo de la Corte, se presentó ante el propio Alto Tribunal y ante el Juzgado Federal de Morón N° 2 (que tiene a su cargo la ejecución de la sentencia desde diciembre de 2012) un informe que señala el estado actual de cumplimiento de cada manda, y la forma en que trabaja la Autoridad de Cuenca, el Estado Nacional, Provincial y de la Ciudad, y los 14 municipios obligados al saneamiento. En ese informe se plantea la necesidad de un nuevo Plan Integral que establezca objetivos de calidad de agua más ambiciosos, mayor y mejor control a las industrias en la cuenca, una gestión integral y eficiente de los residuos sólidos urbanos, y un mapa de riesgo ambiental que permita conocer el peligro para la salud de las personas y oriente las acciones sobre agua, cloacas, vivienda y tratamientos de salud.

El balance de avances y temas pendientes da un claro saldo negativo. Se realizaron obras, se implementaron políticas públicas y el ambiente de la cuenca mejoró; pero avanzar en la recomposición del ambiente para proteger la salud de las personas exige un nuevo programa que contemple objetivos a corto, mediano y largo plazo, e incluya indicadores de resultado tales que permitan evaluar las acciones implementadas, qué se logra, qué es necesario modificar y qué falta. Particularmente, es alarmante en la actualidad el estado de las relocalizaciones de las familias que viven a la vera del río, la cobertura de agua corriente y cloacas, los servicios de salud, la recolección y disposición final de residuos sólidos urbanos, y los vertidos contaminantes de las industrias. El déficit es demasiado elevado ya que a casi 90 meses del histórico fallo de la Corte, siguen teniendo altos niveles de plomo en sangre los niños y niñas de la zona, más del 30% de la población no cuenta con cloacas ni agua corriente potable, los basurales a cielo abierto se multiplican y no se definió aun el ordenamiento territorial de la zona.

A continuación, se presentan tres figuras que exponen las dificultades en el trabajo de recomposición bajo las directrices del PISA 2010. En estos cuadros se muestra la cantidad de intervenciones que ha tenido el Cuerpo Colegiado

en la causa judicial (desde 2013 hasta julio de 2015), incluidas las reiteraciones de estos pedidos, realizando peticiones para que se produzca información, se la publique, se realicen tareas elementales, se proyecte el trabajo que falta y cuestiones particulares, todo ello vinculado con el tema específico señalado (Calidad de Agua y Aire; Ordenamiento Ambiental del Territorio; y Acciones Control Industrial<sup>1</sup>). En el cuadro se desgregan los pedidos que no han obtenido respuesta del Juzgado, los que no fueron solucionados, los que se encuentran en trámite, y las cuestiones que han sido resueltas.

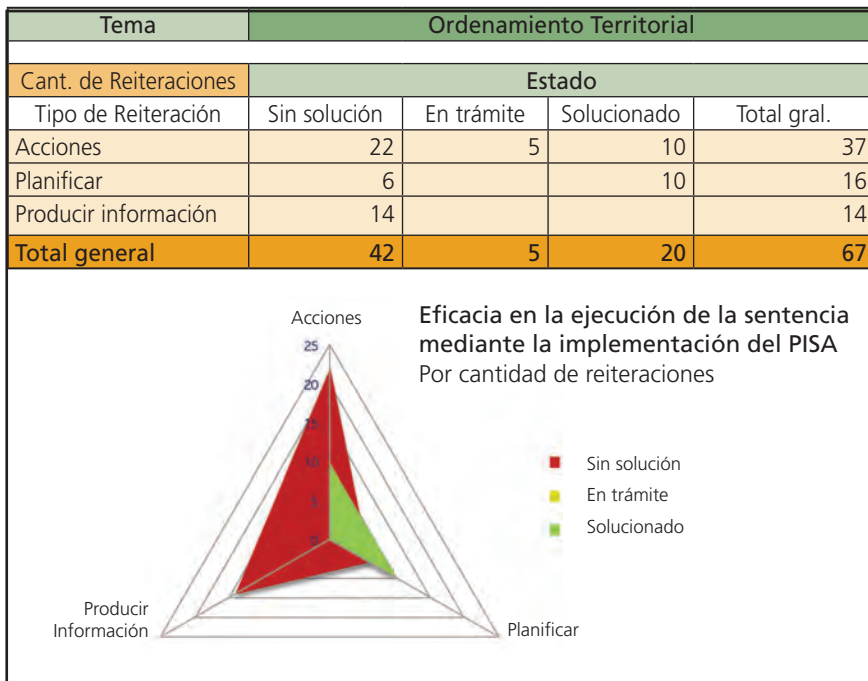
**Figura 1. Calidad de Agua y Aire.**

Tema		Calidad de Agua y Aire				
Cantidad de Reiteraciones		Estado				
Tipo de Reiteración	Sin respuesta	Sin solución	En trámite	Solucionado	Total gral.	
Acciones	31		9		40	
Particulares	8		-		8	
Planificar	14	9	-		23	
Publicar información	42		5	1	48	
Producir información	23		12	3	38	
<b>Total general</b>	<b>118</b>	<b>9</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>157</b>	

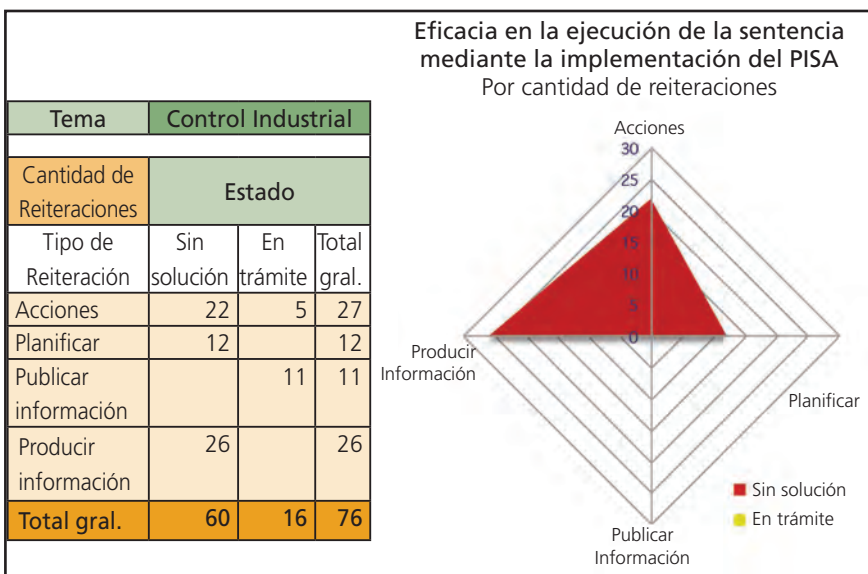


<sup>1</sup> Seleccionamos tres temas de mayor relevancia para alcanzar los objetivos.

**Figura 2. Ordenamiento Territorial.**



**Figura 3. Control Industrial.**





## Nuevo Plan Integral de Saneamiento

Esta situación, que no fue oída por los Jueces de la Corte Suprema, encontró su reconocimiento en el Juez Jorge Rodríguez, titular del Juzgado Criminal y Correccional Federal de Morón N° 2. Tomando los argumentos innegables esgrimidos por el Cuerpo Colegiado en el informe, el Magistrado sostuvo que el PISA presenta serias deficiencias y ordenó a las condenadas (Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires) a que elaboren un nuevo Plan de Limpieza en seis meses. Dicho programa deberá estar determinado por los parámetros señalados (plazos ciertos y escalonados e indicadores de resultado eficaces).

Cabe resaltar que el plazo para la realización del nuevo Plan es exiguo y se da en medio de una transición de gobierno. Por otro lado, la resolución del Juez Federal de Morón no contempla la participación ciudadana en su elaboración, involucramiento que el Cuerpo Colegiado impulsará para que el plan incluya la mirada de los afectados, además de las autoridades teniendo entonces el mayor consenso posible.

Aun así, nos encontramos ante un nuevo inicio para la vida del Riachuelo, esta medida brinda una oportunidad única para reencauzar tanto trabajo e inversión, y lograr definitivamente la tan preciada mejora en la calidad de vida y el ambiente de los millones de personas que habitan la cuenca, y de la Nación toda.

Receptando el principio ambiental de progresividad, tal como lo solicitó el Cuerpo Colegiado, el Juez entendió que el Plan en ejecución presentaba las serias deficiencias antes señaladas que imposibilitan el avance firme en el cumplimiento de la manda de la Corte Suprema. Comprendiendo que se trata de una tarea compleja, se resolvió que no solo ACUMAR sino también los Estados citados deberán participar de la elaboración del nuevo Plan.

Para la realización del programa, las autoridades debían presentar en un mes (la medida fue decretada el 23 de septiembre de 2015) un cronograma de trabajo para la confección del Plan. Dicho plazo se venció sin novedades. Las autoridades fueron removidas a partir de los resultados de las elecciones nacionales y locales, y el trabajo no se está realizando. De todas maneras, la unidad política de los representantes actuales de las tres jurisdicciones involucradas (Nación, Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires) da una luz de esperanza para que la misión avance a partir de la facilidad presunta para lograr acuerdos y articular esfuerzos sin detenerse a señalar las culpas de los otros.

Será de la mayor trascendencia el involucramiento de la sociedad en el control y la participación en el plan, porque si bien la identidad de los gobernantes permite presumir que avanzarán sin obstáculos, no se puede dejar de temer la intervención de intereses espurios, y el ocultamiento que puede facilitar el hecho que todos los gobiernos de las jurisdicciones condenadas pertenezcan a mismo signo político.

## V. Palabras de cierre

---

Todo lo expuesto permite tener esperanza por un lado, por la traza de un nuevo plan de trabajo que se delinee con los aprendizajes adquiridos en estos años, y por el otro, por la unidad política de las jurisdicciones involucradas, sin soslayar el recelo que emerge por la misma situación.

La cuenca Matanza-Riachuelo es uno de los problemas ambientales más relevantes de nuestro país el cual además constituye un tema de prioritario desarrollo para FARN. Su problemática afecta a una población estimada de 5 millones de habitantes, muchos de los cuales viven en situación de pobreza y sin acceso a servicios básicos. Ello fundamenta instar a la participación ciudadana, en aras de reforzar diferentes mecanismos de control que hacen al objeto principal de cumplimentar el saneamiento del cuerpo de agua, y monitorear las diferentes actividades que pueden contribuir a su degradación a lo largo de la cuenca, así como la participación activa desde el compromiso personal en el cuidado del ambiente.

En este momento se abre una oportunidad para incluir la participación ciudadana y traer una visión social a la recomposición del ambiente. Una oportunidad para exigir se incorpore en este Plan Integral una solución definitiva que solo es posible de la mano de la cultura y la educación, porque no existe ciudad sin cultura y no existe cultura sin urbanidad. La ciudad es parte de la definición de ambiente y la cuenca Matanza-Riachuelo es la más urbanizada del país. Por ello, es necesario para el logro de la recomposición del ambiente un fuerte compromiso con este objetivo desde la cultura, y es imperioso que las autoridades permitan e impulsen el trabajo de los creadores culturales en este tema.

Por otro lado, la educación no cambia al mundo pero forma a las personas que lo pueden cambiar. Por ello, es obligación de las autoridades y de la

ciudadanía –recordemos que la Constitución Nacional pone en cabeza de todos los ciudadanos y no solo del Estado, el cuidado del ambiente–, educar con conciencia ambiental a las niñas y niños, y también a la población adulta, para que nazca en cada uno la alarma ante esta situación y se involucren en la recomposición y el cuidado del ambiente.