

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 12 de Abril de 2018

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que el 14 de marzo de 2018 este Tribunal realizó una audiencia pública en el marco del seguimiento de la ejecución de la sentencia definitiva dictada el 8 de julio de 2008 en la presente causa (Fallos: 331:1622).

2°) Que ese pronunciamiento condenó al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo ("ACUMAR") a cumplir con el Plan Integral de Saneamiento Ambiental ("PISA") que habían presentado ante el Tribunal en la audiencia del 5 de septiembre de 2006.

La Corte resolvió en esa oportunidad -tal y como lo habían propuesto las autoridades de los mencionados estados- que el PISA tenía como metas mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, recomponer el ambiente de la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y prevenir los daños al ambiente con suficiente y razonable grado de predicción (Fallos: 331:1622, considerando 17).

Para cumplir estos objetivos, el Tribunal estableció ocho mandas consistentes en la puesta en marcha de un programa de: información pública; cesación de la contaminación de origen industrial; saneamiento de basurales; limpieza de los márgenes del río; expansión de la red de agua potable; extensión del sistema de desagües pluviales y saneamiento cloacal. Por último, se estableció un plan sanitario de emergencia.

3°) Que a diez años del pronunciamiento que ordenó ejecutar el PISA, el Tribunal ha podido constatar, en la audiencia pública realizada el 14 de marzo pasado, un bajo nivel de cumplimiento de la sentencia.

4°) Que en este marco se advierten dos deficiencias estructurales que persisten desde la primera audiencia realizada ante esta Corte, y que constituyen evidentes impedimentos básicos para cumplir con el PISA: el primero se refiere al funcionamiento estructural de ACUMAR y el segundo al sistema de medición de cumplimiento de la sentencia.

Respecto del primero se advierte una marcada debilidad institucional de la ACUMAR que se traduce en un desempeño de escaso rendimiento. Al respecto, es un dato significativo la sub ejecución presupuestaria cercana al 41% en el año 2016, referida por la Auditoría General de la Nación ("AGN") en el informe presentado a propósito de la audiencia pública (Informe de la Auditoría General de la Nación "Situación de la Cuenca Matanza Riachuelo para la audiencia del 14 de marzo de 2018").

Esto se desprende de otros hechos, también consignados en el informe de la AGN, tales como la falta de continuidad en la ejecución de los proyectos, el retraso en el recupero de anticipos (más de 120 millones de pesos) que supera en tiempo los dos años y la existencia de bienes de uso en poder de terceros sin la formalización del contrato de comodato respectivo.

La AGN, al advertir debilidades en el sistema de control interno sobre la administración del Fondo de Compensación Ambiental, menciona algunos factores que incidirían en ese esta-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

do de cosas entre los cuales cabe mencionar la inestabilidad de los cargos directivos y la falta de manuales con la normativa que debe seguirse en las tareas de planificación, control y evaluación.

Otro punto revelador de la señalada debilidad institucional está dado por cierta impotencia para efectuar correcciones que también surge del informe presentado por la AGN. Se recuerda en este documento que ACUMAR había elaborado un nuevo PISA y que a su respecto la AGN había constatado falencias que limitaban los procedimientos de control para evaluar su cumplimiento, tales como un alto porcentaje de partidas presupuestarias no identificadas con las actividades de la cuenca y diferencias entre los registros del sistema e-SIDIF y la información que constaba en el PISA. Al respecto, la AGN manifiesta que el presupuesto PISA 2016 mantiene alguna de esas inconsistencias, como son la falta de actualización de la información, la discordancia entre el e-SIDIF y el PISA y la falta de identificación en el presupuesto nacional de las actividades de la cuenca (cfr. Informe de la AGN cit., punto 1.3).

Otro ejemplo de la debilidad institucional de la ACUMAR es la obra denominada Colector Cloacas Claypole en el Partido de Almirante Brown, es decir, dentro del territorio de la cuenca. Se trata de una obra desvinculada del Plan Maestro de Agua y Saneamiento Argentino S.A. (AySA), financiada por ENHOSA, la cual presenta características de diseño y constructivas que no se adecuan al sistema operado por AySA e impiden su aprovechamiento (páginas 27 y 28 de la versión taquigráfica de la au-

diencia pública llevada a cabo el 14 de marzo de 2018, en adelante "versión taquigráfica").

En segundo término, el sistema de medición del nivel de cumplimiento de la sentencia aparece como insuficiente. Los indicadores implementados recientemente por la ACUMAR, -más allá de que son de resultados, conforme se ordenara-, carecen del desarrollo de una métrica de ponderación de esos resultados a los efectos de determinar el nivel de cumplimiento del fallo.

Asimismo, se constata que dichos indicadores a veces remiten a datos desactualizados o carecen de la posibilidad de ajustarse a la dinámica de su evolución.

5°) Que en relación a cada una de las mandas los informes presentados en la causa y las exposiciones realizadas en la audiencia pública por ACUMAR, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Cuerpo Colegiado permiten observar un estado de avance en la ejecución del PISA muy lejano al de su pleno cumplimiento.

6°) Que respecto a la "contaminación industrial", de la información aportada surge que en la cuenca hídrica se registran 16.701 establecimientos industriales empadronados, de los cuales 1.385 fueron declarados agentes contaminantes históricos, 505 fueron reconvertidos, pero aún restan 880 agentes contaminantes pendientes de reconversión (ver respuesta de la Licenciada Bonetti, Presidenta de la ACUMAR, página 32 de la versión taquigráfica).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

En el marco de la cesación de la contaminación industrial, reviste especial significación el proyecto "Asociación de Curtiembres de la Provincia de Buenos Aires" ("ACUBA"), también llamado "Polo Industrial Curtidor" ("PIC"), para 62 establecimientos de curtiembres en lanas. De acuerdo con la información volcada en la página web de la ACUMAR, el PIC y la Planta de Tratamiento de Efluentes Líquidos deberían finalizar en mayo de 2019 y enero de 2020. Sin embargo, según lo informado en la audiencia por la Presidenta de la ACUMAR, la construcción de estas obras demandaría un plazo de dos años a partir de su adjudicación y esto último recién sucedería en el mes de julio del corriente año (respuesta de la Licenciada Bonetti, páginas 24 y 25 de la versión taquigráfica).

7°) Que en relación al saneamiento de basurales y limpieza de márgenes se advirtió que constituyen cuestiones de gravedad la reinserción de basurales a cielo abierto y la debilidad del sistema de recolección de residuos a cargo de los municipios (respuesta de la Licenciada Bonetti, páginas 32 y 33 de la versión taquigráfica).

8°) Que en referencia a la expansión de la red de agua potable y cloacas, ACUMAR reconoce demoras en el desarrollo de las obras del Plan Director de AySA y en la licitación, diseño y futura ejecución del emisario proveniente de la planta de efluentes cloacales de Berazategui; también respecto del Sistema Riachuelo, aun cuando se dispone desde mediados de 2015 de un crédito internacional para su financiación.

En este sentido, el emisario Berazategui -que debía estar culminado en 2015 según lo informado en las audiencias anteriores ante esta Corte- recién se podría licitar, en conjunto con la estación de bombeo, en la primera mitad de este año, estimándose el plazo de ejecución de obras en tres años a partir de 2019, según se informó en la audiencia (respuesta del Ingeniero Inglese, Director de AySA, páginas 21 y 22 de la versión taquigráfica).

Se destaca del sistema Riachuelo que la planta de pre-tratamiento (lote 2) que cuenta con un grado de avance certificado de 11,80 por ciento tuvo fecha de inicio el 15 de junio de 2015 (respuesta del Ingeniero Inglese, página 25 de la versión taquigráfica); que el colector margen izquierdo (lote 1) tiene un avance global de 37,61 por ciento (respuesta del Ingeniero Inglese, página 26, de la versión taquigráfica); que el emisario submarino (lote 3) tiene un período de ejecución de 75 meses y "físicamente" su ejecución comenzó en junio 2016 (respuesta del Ingeniero Inglese, página 26 de la versión taquigráfica). Cabe destacar que, según lo informado en las audiencias anteriores, la finalización de esta obra estaba prevista para el año 2012 y que de las constancias de esta audiencia surge que la terminación de los tres lotes se prevé para marzo de 2021 (respuesta del Ingeniero Inglese, página 26 de la versión taquigráfica).

9°) Que en cuanto al avance de la relocalización de villas y asentamientos precarios, el nivel de cumplimiento del Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asenta-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

mientos Precarios celebrado en el mes de septiembre de 2010 ("Convenio Marco 2010") es extremadamente bajo.

En la audiencia pública el funcionario que expuso ante el Tribunal no ofreció información que permitiera conocer con precisión si existe una adecuada planificación en la construcción de viviendas, así como el nivel de ejecución presupuestaria en esta materia. De un total de 17.771 soluciones habitacionales que surgían como necesidad social urgente a satisfacer en el Convenio Marco 2010, 7.267 viviendas están sin gestión, 2.480, aproximadamente, "en formulación" y 4.024 están en ejecución. Se han terminado solamente 3.992 unidades (respuesta del Licenciado Masjuán, Director Nacional de Vivienda Social, página 34 de la versión taquigráfica).

Aun sin considerar el crecimiento poblacional, el nivel de cumplimiento a 8 años de la firma del Convenio Marco 2010 llega tan solo al 22%, lo cual fue reconocido como un problema por la Licenciada Bonetti (páginas 9, 10, 13 de la versión taquigráfica).

Tampoco se parte de información actualizada para garantizar el cumplimiento de la manda a la luz de datos que reflejen la situación real de la Cuenca Matanza Riachuelo.

En particular, se destaca el atraso en la realización del proyecto de relocalización de Villa Inflamable que comprende 1.440 viviendas a ser emplazadas en el Barrio Alianza. En la audiencia se reconoció que durante la ejecución de la Etapa I de ese proyecto, se observaron retrasos en los plazos de ejecución

de obras, por la falta de servicios básicos garantizados (respuesta de la Licenciada Bonetti, página 11 de la versión taquigráfica).

La Corte advierte la delicada situación social, de marginalidad y pobreza en la que se encuentran amplios sectores de la población que viven en los márgenes del Río Matanza Riachuelo. Con respecto a la Villa 21-24 se remarca el notorio atraso en resolver estos problemas habitacionales de extrema urgencia mediante la implementación de un programa sustentable. Hasta la fecha se relocizaron solo 165 familias en el complejo habitacional Padre Mugica (ACUMAR, Informe de Cumplimiento y Acciones. Informe por Manda. Diciembre 2017, fs. 5333). El plazo para la liberación completa del camino de sirga de la Ciudad de Buenos Aires según lo indicado en la audiencia es el año 2019 (respuesta de la Licenciada Bonetti, página 11 de la versión taquigráfica).

Asimismo, se reconoció que la problemática de algunos barrios vulnerables situados en Provincia de Buenos Aires, como son Villa Jardín en el municipio de Lanús y el Barrio Montecarlo en el municipio de Esteban Echeverría no se encuentra definitivamente resuelta (respuesta del Arquitecto Argüello, Coordinador del Área y Planeamiento Urbano de ACUMAR, ver página 12 de la versión taquigráfica).

10) Que en relación con el "Plan Sanitario de Emergencia" cabe destacar que sigue pendiente el cumplimiento de una condición elemental para su efectividad, cual es, la confección de un mapa de riesgo sanitario ambiental.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

En efecto, de los 632 barrios a ser relevados, en el año 2017 solamente se efectuaron evaluaciones en 37 barrios, según consta en el informe presentado por la ACUMAR en diciembre pasado (42 barrios de acuerdo a lo manifestado por la Licenciada Bonetti, página 3 de la versión taquigráfica).

A su vez, la ACUMAR plantea como objetivo realizar 35 relevamientos de barrios vulnerables por año, desde el corriente 2018 al 2023 -inclusive-. Es decir, se proyecta que recién quince años después de la sentencia de este Tribunal, se tendrá un relevamiento de tan solo algo más de un tercio de los barrios o asentamientos vulnerables que se consignaron para ser abordados (ACUMAR, Informe de Cumplimiento y Acciones. Informe por Manda. Diciembre 2017, fs. 5367/5367 vta.).

En suma, la información recabada por ACUMAR no permite conocer con un adecuado nivel de precisión cuál es la cantidad y la distribución geográfica de las personas que presentan alguna enfermedad vinculada con la contaminación ambiental, cuántas de ellas están en seguimiento, ni cuántos de ese grupo de afectados son niños menores de seis años; y tampoco es posible, en base a los datos aportados, obtener certeza alguna respecto de la efectividad de la política de gestión de casos.

Con respecto a las denominadas unidades sanitarias fijas faltantes (tres de quince), la correspondiente a Gral. Las Heras estaría próxima a entrar en funcionamiento (respuesta de la Licenciada Bonetti, página 7 de la versión taquigráfica). En cuanto a las unidades sanitarias móviles, la mitad de ellas

(seis de doce) se encuentran en proceso de licitación para su reparación (ídem, página 8).

11) Que transcurridos diez años desde la sentencia dictada en la causa es inocultable el incumplimiento de las mandas que conforman el PISA. En la audiencia, tanto las autoridades del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como las de la ACUMAR hicieron estimaciones sobre el tiempo que demandaría alcanzar el cumplimiento de cada una de dichas mandas.

El Tribunal pone de resalto que el carácter obligatorio de los plazos conlleva las responsabilidades de la ACUMAR y de los estados demandados tal como ya fueron consignadas en la sentencia dictada por esta Corte en 2008 (Fallos: 331:1622, considerando 16) y las responsabilidades que están previstas en el ordenamiento jurídico para el caso de un apartamiento de los deberes propios de la función pública. En ese sentido, subraya que la responsabilidad de los funcionarios deberá sujetarse a las especiales características de esta causa en la que se pone de manifiesto una problemática social que debe resolverse de modo eficiente y evitando situaciones que conduzcan a dilatar en el tiempo su solución.

Por ello, se RESUELVE:

Requerir que, en el término de 30 días, la ACUMAR presente al Tribunal los plazos ciertos de cumplimiento de las mandas establecidas en las sentencias dictadas por esta Corte en la presente causa. Cada uno de los plazos deberá ser fundado de manera separada sobre la base de datos actuales que reflejen la situa-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

ción real de la Cuenca Matanza Riachuelo y deberá ser fijado bajo las responsabilidades que surgen del considerando 11.

A tal fin la ACUMAR deberá tener en cuenta que los siguientes plazos ya han sido informados por los responsables en la audiencia pública celebrada el 14 de marzo del corriente año ante este Tribunal:

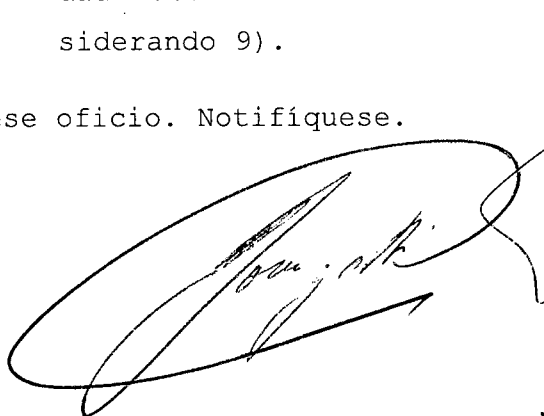
- finalización del emisario subfluvial de la planta Berazategui de 7.5 km en el año 2022 (conf. considerando 8);
- construcción y puesta en funcionamiento del Sistema Riachuelo (lotes 1, 2 y 3) en marzo de 2021 (conf. considerando 8);
- construcción y puesta en funcionamiento del Parque Industrial ACUBA y de la planta de tratamiento de sus efluentes industriales en julio de 2020 (considerando 6);

)/

-//-

- liberación total del camino de sirga de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2019 (considerando 9).

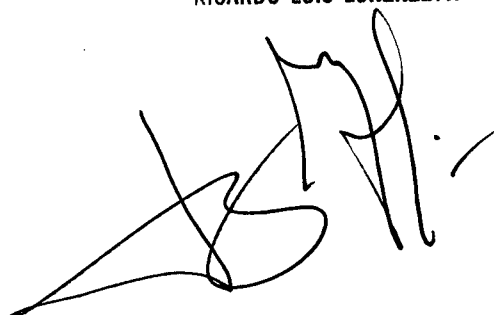
Librese oficio. Notifíquese.



RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA



HORACIO ROSATTI

JUAN CARLOS MAQUEDA



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ