



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

COPIA PARA SELLAR

Correspondencia A
77801/812

MANIFIESTA OPINIÓN. SANEAMIENTO DE BASURALES. GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SOLIDOS URBANOS (GIRSU).-

Señor Juez:

Daniel J. 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 este expediente N° 13/09, caratulado: **"ACUMAR s/ SANEAMIENTO DE BASURALES"**, de los autos principales N° 01/09 caratulado **"MENDOZA, Beatríz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA"** (*en autos 'Mendoza Beatríz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros, s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo', del Registro de la Secretaría 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, y siguiendo instrucciones de mi instituyente, vengo a contestar el traslado dispuesto a fs. 792 respecto de la presentación realizada por la condenada a fs. 766/778 de estos obrados.

COPIA PARA SELLAR
15/01/2010

Asimismo, en cumplimiento de la manda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de efectuar el control del Plan Integral de Saneamiento, vengo a realizar las siguientes consideraciones respecto de los objetivos fijados en el fallo del 8 de Julio de 2008:

III. LO ORDENADO

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el apartado IV del Considerando 17º, ordenó a la ACUMAR:

1) Asegurar en un plazo de 6 (seis) meses la ejecución de: a) las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales ilegales o clandestinos que serán cerrados; b) las medidas para implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto presentado ante la Corte; y c) las medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos.

2) Ordenar la erradicación, limpieza y cierre en el plazo de 1 (un) año, de todos los basurales ilegales relevados por la Autoridad de Cuenca.

3) Concretar el plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado ante la Corte, con particular énfasis en la construcción de centros integrales GIRSU.

Advirtiendo que no se encontraba debidamente acreditado el cumplimiento de este objetivo, V.S. aplicó sanciones conminatorias al Presidente de la ACUMAR (Resolución del 31/08/10) y posteriormente exigió la adopción de las medidas necesarias para la implementación de mejores alternativas y la aplicación de nuevas tecnologías para el tratamiento de la totalidad de los residuos en el ámbito de la cuenca, debiendo presentarse un proyecto conteniendo una planificación clara y precisa, con detalle de fechas



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION

REPUBLICA ARGENTINA

exactas de inicio y finalización de cada obra a realizarse, el costo estimativo de las mismas, los plazos para el trámite de licitaciones que resulten indispensables, la población beneficiada por cada una de ellas y todo aquello que fuera funcional a la definitiva concreción del PLAN de GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS URBANOS (GIRSU) para toda la Cuenca Matanza Riachuelo (Resolución del 04/11/10).

Asimismo, V.S. hizo saber a la autoridad de cuenca que hasta tanto se cuente con un andamiaje concreto y definitivo para el adecuado tratamiento de los residuos, debía asegurarse un efectivo sistema de recolección de residuos en el ámbito de toda la cuenca, realizándose además todas las acciones que fueran indispensables para atender a la emergencia ambiental de la misma, como la instalación supletoria de *containers* en los lugares donde aún no es posible dar el servicio apropiado de recolección y el efectivo control de los transportes de residuos que circulan a lo largo de la cuenca, prestando especial atención a los que transportan residuos peligrosos, camiones atmosféricos, volquetes con residuos áridos y demás (Resolución del 31/08/10).-

IV. LO PRESENTADO

La ACUMAR, en la presentación en traslado, acompañó copia del convenio suscripto por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los 14 municipios comprendidos en la cuenca y el CEAMSE para la elaboración y ejecución del "Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Cuenca Matanza Riachuelo", el que a su vez se acompañó en formato digital.

El Plan Maestro de GIRSU se compone de dos partes. La primera de ellas contiene una exposición de los lineamientos generales del plan y un diagnóstico de situación. En la segunda parte se incluyen los ejes estratégicos de un plan de acción dividido en tres Zonas, de los que se adjuntan cronogramas, costos, consideraciones finales y anexos.



V. LA OPINION DE MI PARTE

Mi representada evaluó lo presentado a la luz de lo dispuesto por el Máximo Tribunal y por V.S., concluyendo que:

1. El Plan presentado por la ACUMAR no puede ser aprobado si no es profundizado, precisado y adecuado al marco legal vigente y los aspectos que sucintamente expresamos a continuación.

2. El Plan debe ser presentado y discutido en Audiencia Pública para garantizar el derecho a la información pública ambiental y la participación social establecidos en las leyes N° 25.675, 25.916 y 25.831, evitando así nulidades y resistencias de los grupos sociales involucrados.

V.1) Basurales y Gestión Integral de los Residuos

La gestión de los residuos constituye una problemática creciente en el mundo actual que ha impulsado la implementación de diversas estrategias de intervención estatal a efectos de abordar los conflictos sociales, económicos y los riesgos para la salud y el ambiente que se producen¹.

En la cuenca Matanza Riachuelo conviven hoy en día dos sistemas, diferenciados según las jurisdicciones se encuentren o no comprendidas dentro del CEAMSE (el primer caso incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Alte. Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Merlo, Morón, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora y Pte. Perón, y el segundo a los partidos de Cañuelas, Gral. Las Heras, Marcos Paz y San Vicente); en ambos casos la gestión de los residuos se reduce a la recolección domiciliaria de residuos, higiene urbana (barrido y limpieza) y disposición final, en algunos casos, en basurales a cielo abierto con escasos controles ambientales y técnicos.

Hemos manifestado en el escrito de fecha 28/12/09 que la formación de basurales (348 a diciembre de 2010 según el Plan Maestro



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

presentado por la ACUMAR) es el emergente de fallas en la gestión integral de los residuos que requieren ser abordadas en el marco de una estrategia comprensiva, la que además de atender la remediación de los pasivos ambientales en aquellos suelos hoy ocupados por basurales e invertir en la remoción de acumulaciones de basura, precisa **actuar sobre las causas que llevan a la formación de basurales**. Estas causas son diversas e incluyen desde las descargas irregulares (tanto municipales como las realizadas por operadores privados, industrias, comercios, volquetes o camiones atmosféricos), la deficiencia en el servicio de recolección, la falta de concientización y de control, la excesiva generación de residuos y un modelo de gestión que incentiva la generación de residuos y desincentiva que los distintos actores asuman sus responsabilidades como generadores.

Atento el contexto descripto, resulta positiva la decisión de V.S. de requerir un plan para la gestión integral de los residuos de la cuenca, y también que por primera vez exista un plan de gestión de residuos domiciliarios, que hasta la fecha nunca había sido elaborado. La existencia de una primera versión, hoy en traslado, constituye un paso importante en un proceso que debería permitir obtener:

1. un plan elaborado previa evaluación ambiental estratégica con participación social, que permita considerar las alternativas propuestas, por ejemplo los proyectos de valorización energética, en base a información pública y transparente a fin de comparar las ventajas y desventajas de cada una;
2. un sistema que tenga capacidad para minimizar la generación de basura producida por los 8.189.526 habitantes comprendidos en el plan (cfme. a los resultados provisionales del Censo 2010²);

¹ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, "Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU)", (2005).

² <http://www.censo2010.indec.gob.ar/>

- 
3. un sistema basado en la separación y el reciclado principalmente en las primeras etapas de la gestión, para lograr la valorización mediante acciones concretas tales como campañas de educación y concientización abarcativas y uniformes para toda la cuenca, ley de envases, formalización de los recolectores informales, promoción de cooperativas de reciclado y promoción de mercados de reciclados entre otras medidas;
 4. un sistema de gestión que contemple recolectar la basura producida por todos los habitantes, para lo cual deberá preverse suficiente capacidad para la recolección diferenciada;
 5. un sistema de información que permita a todas las partes evaluar la eficiencia en la separación y el reciclado para las distintas etapas de gestión, con el objetivo de generar un sistema creíble, estimar los volúmenes que llegarán a disposición final luego de los sucesivos esfuerzos de minimización y considerando el crecimiento vegetativo de la población, y de este modo, diseñar la capacidad necesaria de rellenos sanitarios y/o otras tecnologías complementarias debidamente evaluadas, incluyendo los residuos no reciclables provenientes de basurales y cuerpos de agua;
 6. un sistema que incorpore a todos los actores relacionados con la gestión de los residuos sólidos urbanos, con actividades planificadas para cada uno de ellos;
 7. tiempos de ejecución que se relacionen razonablemente con las obligaciones impuestas en el fallo de la Corte Suprema.

Estos siete puntos poco se reflejan en lo presentado por la ACUMAR.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Instrumentos jurídicos

La suscripción de un convenio entre todas las jurisdicciones comprendidas en la cuenca para lograr una articulación de políticas en una planificación que aborde la problemática regional y a su vez contribuya al logro de los objetivos y de las mandas del fallo de la CSJN constituye un avance en la materia. Sin embargo, una lectura atenta de la documentación presentada en el expediente judicial nos lleva a advertir falencias e inconsistencias que pueden impedir el logro de los objetivos manifestados en la planificación.

Convenios no perfeccionados

En primer lugar debemos hacer notar que por el momento el *Convenio Marco* carece de validez normativa en relación a la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por cuanto no se han cumplido los procedimientos correspondientes para su perfeccionamiento (ver cláusula séptima). Situación que la ACUMAR no aclara en su escrito.

Documentación parcial e incompleta

Tampoco se ha recibido hasta el presente documentación relativa a los *acuerdos generales* que conforme a la cláusula quinta del *Convenio Marco* debieron ser firmados dentro del plazo de 60 días posterior a su suscripción, ni tampoco relativa a los *acuerdos específicos* para cada proyecto o los protocolos adicionales que fueron firmados con Municipios de la Cuenca. Esta documentación es indispensable para poder evaluar los verdaderos alcances de las acciones previstas.

Falta de precisión

Por otro lado, en el Plan Maestro GIRSU se advierten diversas cuestiones que permiten dudar acerca de su eficacia como instrumento de planificación y sobre su futura implementación.

Aunque debe reconocerse que por primera vez se



presenta un esfuerzo para construir un plan de gestión superador de la actual situación, el plan adolece, en líneas generales, de poca profundidad en el tratamiento de los diferentes componentes, presentando un análisis en ocasiones superficial de las problemáticas que pretende abordar. Valga de ejemplo el capítulo referido al *Marco Legal e Institucional*, que no aborda con seriedad los contenidos de la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios N° 25.916, obligatoria para todas las jurisdicciones, ni la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU) elaborada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el año 2005.

Asimismo, si bien en su introducción el plan identifica a los actores involucrados mencionando de un modo general sus roles y responsabilidades, ello no se plasma posteriormente en muchos de los programas y acciones que se prevén.

Estos programas, a su vez, carecen de desarrollo y detalle, limitándose en ocasiones a enunciar posibles acciones futuras sin dimensionar el estado de situación sobre el cual se planifica intervenir. Por ejemplo en cuanto a la recolección de residuos, no se diagnostica la envergadura del problema en la actualidad (cantidad de cuadras con servicio/total de cuadras habitadas, costos de recolección, calidad actual del servicio, etc.) ni se garantizan las medidas tendientes a lograr la recolección del 100% de los residuos que se generan en la cuenca.

Si bien la recolección es de gestión y competencia local, su impacto e incidencia en el sistema total no lo es. Por ello, la ACUMAR debe intervenir también en esta etapa de la gestión, promoviendo mejoras de calidad y disminución de costos.

Por su parte, la remisión a numerosos datos sin referenciarse las fuentes que acrediten su veracidad, así como la presentación de cronogramas que prevén extensos períodos de tiempo para actividades que a



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION

REPUBLICA ARGENTINA

prior podrían llevarse a cabo en plazos menores (por ejemplo el programa de prevención en barrios sin acceso a la recolección que plantea un horizonte de 13 años para incluir a la totalidad los barrios sin recolección) y una estimación genérica de los recursos económicos necesarios sin identificarse ni garantizarse la fuentes de financiación, generan incertidumbre sobre la factibilidad del plan.

V.2) Observaciones a la GIRSU propuesta

La Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) constituye una estrategia para abordar la problemática de la basura que fue adoptada en numerosas ciudades del mundo. Se basa en una metodología que consiste en la conjunción multidisciplinaria de diversas ciencias y tecnologías, y se plasma en distintos componentes operativos, interrelacionados entre sí de manera lógica y funcional en las siguientes etapas: 1) Generación, 2) Disposición Inicial, 3) Recolección, 4) Transporte, 5) Selección y Transferencia, 6) Tratamiento, y 7) Disposición Final.³

Tanto la ley de presupuestos mínimos N° 25.916, como las de la Provincia de Buenos Aires N° 13.592 y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 1.854 y la *ENGIRSU* se encuadran en esta definición conceptual y abordan estas etapas sobre la base de lograr la **minimización** en la generación, **separación** en origen, **recolección diferenciada**, **reutilización**, **reciclaje** y **minimización** de la disposición final de los residuos.

El Plan Maestro presentado (que no es uno sino tres), si bien constituye una planificación para toda la cuenca, no aborda igualitariamente la problemática en toda la región, por el contrario continúa y mantiene la fragmentación existente en la actualidad en las tres zonas identificadas como Z1, Z2 y Z3; correspondiendo la Z1 a los partidos de la Provincia de Buenos Aires que no pertenecen al sistema CEAMSE, la Z2 a los partidos de la Provincia de Buenos Aires que sí pertenecen a dicho sistema y la

³ SAyDS, *ENGIRSU* (2005), op. cit.

Z3 a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ello no se condice con el objetivo de lograr los cometidos dispuestos por la CSJN a partir de un enfoque integral que contemple a la cuenca hídrica como una unidad geográfica ya que los argumentos esgrimidos no alcanzan a explicar la decisión de mantener esta fragmentación de la gestión propuesta.

Asimismo, y tal como se detalla a continuación, resulta dificultoso comprender el flujo de los residuos y las diferentes fracciones que los componen en la propuesta presentada para las tres zonas identificadas, dado que no se tratan con la misma profundidad las diversas etapas que constituyen la gestión integral.

Si bien el Plan Maestro de GIRSU, en su primera parte, manifiesta que el objetivo general es "la implementación de medidas concretas, desde la generación hasta la disposición final, con preponderancia del reciclado y la valorización, mediante la aplicación de un paradigma superador a través de nuevas tecnologías de tratamiento, para tener el control de la totalidad de los residuos generados", se pueden advertir determinadas falencias en dicho plan, que permiten dudar sobre la posibilidad de alcanzar el objetivo propuesto.

A modo de resumen, sintetizamos las etapas de una GIRSU adecuada conforme a los lineamientos establecidos en la ENGIRSU, en relación a la situación existente y los planes propuestos por la ACUMAR:

COMPONENTES	ENGIRSU	SITUACIÓN ACTUAL	PLAN ACUMAR
GENERACIÓN	En origen (Investigación y desarrollo; Evaluación de ciclo de vida; Optimización de diseño y procesos; Sustitución de insumos y tecnología; Recursos y reciclados industriales; Otros.	No integrada a la GIRSU	No contemplada
	En Consumo (Consumo responsable; Compras selectivas; Modificación de hábitos de consumo; Reusos y reciclados hogareños	No integrada a la GIRSU	Considerada parcialmente en el programa ACUMAR 3R
DISPOSICIÓN INICIAL	Con Segregación Domiciliaria (Separación y Clasificación según distintos tipos de RSU)	Generalmente sin segregación. Segregación por	No contemplada para toda la CMR. Sí en la Z3 y San Vicente y



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**

REPUBLICA ARGENTINA

		operadores informales.	en algunos puntos focalizados (planes piloto en cuenca alta)
RECOLECCIÓN DOMICILIARIA Y TRANSPORTE	Diferenciados (Periodicidad establecida para la recolección según los distintos tipos de RSU)	Recolección y Transporte conjuntos	No contemplada para toda la CMR. Sí en la Z3 y en San Vicente y algunos puntos focalizados (planes piloto)
TRANSFERENCIA	Diferenciados (generalmente asociada a Plantas de Tratamiento, los restos no valorizados van a centros de disposición final)	Conjunta	Se contemplan 5 centro de reducción y transferencia sin mayores especificaciones
TRATAMIENTO	Según el tipo y condiciones de residuos (Segregación industrial; Biológico por compost o biogás; Térmico, físico o químico; restos no aprovechables van a centros de disposición final)	La mayoría de los residuos van a disposición final	Se prevé construir Ecopuntos, que significan un avance en la materia, sobre los cuales es preciso complementar la información.
DISPOSICIÓN FINAL	Centro de Disposición Final (Relleno sanitario con todos los controles ambientales y técnicos)	Basurales a cielo abierto, basurales clandestinos, disposición semi-controlada	Se procura reducir la cantidad de residuos que se dispongan en rellenos sanitarios mediante tecnologías aun no evaluadas, sobre las cuales se carece de información y se plantean cuestionamientos sociales.

1) Generación

Esta etapa del plan maestro es manifiestamente insuficiente, y condiciona la posibilidad de una eficaz gestión posterior ya que no prevé políticas de minimización ni fija como meta la separación en origen.

En las zonas 1 y 2, correspondientes a la Provincia de Buenos Aires, durante las etapas de generación y disposición inicial, donde ACUMAR destaca la importancia del reciclado y la valorización, esto no se traduce en planes concretos, puesto que el plan 3R no está aun debidamente desarrollado.

Sólo se menciona que se realizarán campañas para la promoción de la valorización y reducción de la generación de residuos, sin

embargo, no se explicitan compromisos normativos ni planes de acción de reducción, minimización o reciclaje.

Por otra parte, en el texto del plan, sólo se menciona la promoción de la valorización y reducción de la generación de residuos durante la primera etapa, correspondiente al año 2011, en 4 municipios de la Cuenca Alta. Debido a que la concientización es una tarea que genera sus frutos en un plazo considerable, es necesario implementar las campañas para toda la cuenca en el corto plazo, en forma homogénea.

La planificación del *Programa de Educación Ambiental* de la ACUMAR, si bien se menciona que incluye el tema de los residuos sólidos urbanos en todos sus componentes y actividades, está ausente en el cronograma del Plan Maestro, y en consecuencia, no se especifican acciones concretas para residuos.

En la zona 3 las acciones propuestas para estas etapas se consideran insuficientes, puesto que deberían complementarse con otras como una ley de envases.

El constante retiro de residuos sólidos del curso de agua confirma que es indispensable la acción de concientización como una prioridad, salvo que se pretenda perpetuar este tipo de paliativos.

2) Disposición inicial

En todos los casos debería establecerse la obligatoriedad de la disposición inicial diferenciada, la que sólo se encuentra prevista en la Z3 y San Vicente y de un modo restringido en *planes piloto* para la Cuenca Alta abarcando a una población inferior al 2% del total de la cuenca.

3) Recolección Inicial y Transporte

Como consecuencia de falta de previsiones en materia de disposición inicial selectiva, el plan no prevé tampoco la recolección



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPÚBLICA ARGENTINA

diferenciada de los residuos como una política integral para la cuenca, la que sólo se planifica para la Z3.

Para los municipios de la Cuenca Alta (San Vicente, Las Heras, Cañuelas, y Marcos Paz) se describen esquemas de distintas escalas: barrial, de localidad o de municipio, que dan cuenta de una falta de uniformidad de criterio para adoptar medidas de gestión. Sin bien cada municipio posee características propias, es necesario adoptar criterios mínimos que deberán ser respetados en la planificación de todas las jurisdicciones de la cuenca.

Por su parte, con excepción de la Z3, donde la recolección de residuos secos será realizada por cooperativas de recicladores urbanos, el plan no contempla medidas para la formalización de los recolectores informales, la promoción de cooperativas de reciclado, ni la promoción de mercados de reciclados, cuya eficiencia se vincula directamente al establecimiento de sistemas de concientización, separación en origen y recolección diferenciada, y por ende la valorización necesaria para lograr la disminución de los residuos que lleguen a la etapa final de disposición residuos sanitarios u otro sistema igual, conforme lo prevé el art. 4º d) de la Ley N° 25.916.

Sin perjuicio de ello, resulta un avance a destacar la recolección diferenciada de los residuos áridos y de poda, para los que se prevé un tratamiento específico.

En cuanto al transporte, el plan carece de un capítulo que aborde la cuestión, ni en la etapa de recolección municipal, ni en lo referente al transporte hacia los centros de tratamiento o disposición final.

El Programa de prevención en barrios sin acceso a la recolección, que tiene como objetivo general incorporar a barrios, villas y asentamientos al servicio de recolección, no describe ni entre los objetivos específicos ni entre las actividades un diagnóstico de la situación, puesto que no se han identificado los barrios mencionados, cantidad de personas afectadas ni basurales cercanos. En consecuencia, no será posible dimensionar un plan de

acción sobre una realidad desconocida.

Pero sí resulta claro que será necesario acortar los plazos para implementar el Programa de Prevención, puesto que no es aceptable un horizonte de 13 años (2011-2024) para la implementación de la recolección de residuos en barrios no servidos, ya que constituye un servicio indispensable para garantizar la calidad de vida de la población que fuera requerido en el corto plazo por V.S. el pasado 31/08/2010.

4) Transferencia

En relación a los Centros de reducción y transferencia, se planifican 2 nuevas plantas de transferencia de alta capacidad en la cuenca media y baja, y una en cuenca alta, cuyo objetivo es la reducción de los residuos por compactación y disminución de los costos de transporte. Sin embargo no ha sido definida la ubicación de los centros, ni siquiera los municipios donde se emplazarán, ni cuál será el porcentaje de reducción a lograr y el consenso de la población involucrada.

5) Tratamiento

En lo relativo a esta etapa el plan plantea más interrogantes que certezas.

Entre las certezas está el llamado a licitación por parte de ENARSA para la construcción de una planta de clasificación y producción de combustible sólido en el Partido de La Matanza.

En cuanto los interrogantes:

El programa de *Ecopuntos*, si bien constituye un avance para la gestión de los residuos, carece de numerosas especificaciones, como ser: la ubicación de los ecopuntos por municipio, el criterio para planificar al menos 20 en total para toda la cuenca, su tamaño, la cantidad y calidad de residuos que procesará cada uno, **es decir si recibirán la totalidad de los residuos recolectados y que parte de ellos se recibirá previamente separada**, cómo llegarán los residuos provenientes de la recolección informal,



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

cuáles son las prácticas de compostaje que se han evaluado, entre otras. Tampoco el programa especifica qué porcentaje de residuos se podrán reciclar, considerando que la composición de residuos sólidos urbanos mencionada no coincide con otros trabajos realizados, por ejemplo el efectuado por el Instituto de Ingeniería Sanitaria de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires.⁴

6) Disposición Final

ACUMAR planifica la instalación de Parques de valorización energética y la ampliación del relleno sanitario del CEAMSE Norte III.

Los centros de generación de energía a partir de residuos son descriptos con una gran ambigüedad como *"espacios donde se realizan distintos procesos de tratamiento de residuos sólidos urbanos, con el objetivo de valorizarlos por métodos tradicionales o a través de nuevas tecnologías para su transformación energética"*, que permiten la reducción de más del 80% de los residuos a enviar a disposición final, y el enterramiento solamente del rechazo (15-20%).

Sobre la naturaleza de estos métodos y la justeza de los datos se plantean numerosas dudas, ya que no se aclara qué métodos se utilizarán (más allá de la imprecisa distinción entre tradicionales y nuevos) ni qué fracción ni qué porcentaje de los residuos serán destinados a la valorización energética, por lo que no se sabe cuál será la composición de los mismos **ni en qué medida esta estrategia compite con el reciclado.**

En referencia al Complejo Ambiental de Recomposición Energética (C.A.R.E.) en el municipio de La Matanza, hasta la fecha no se conocen detalles del proyecto total, con sus tres etapas, ya que sólo se ha presentado el pliego de la licitación de la primera –donde la elección de las tecnologías a utilizar queda librada a la empresa proponente- de modo que es incierto el proceso tecnológico a implementar.

⁴ Ing. Marcela De Luca, *"Interacción entre la Universidad y la Sociedad para la gestión de los RSU en una*



Por este motivo, planteamos la necesidad de que la ACUMAR presente el proyecto global, ya que mientras que en el plan menciona la utilización de ciertas tecnologías como las de *Kompogas* de Suiza y *Demetron* de Alemania, la licitación no especifica ninguna elección tecnológica en particular. Debe notarse que estas empresas ofrecen servicios para el tratamiento de residuos orgánicos y no para los residuos inorgánicos y rechazos de clasificación de reciclables, como lo sugiere el plan presentado, por lo que la referencia agrega aún más confusión a la propuesta que ya ha generado fuertes resistencias entre los vecinos del partido de La Matanza.

En cuanto al otro sitio de transformación energética Eco Parque en Norte III – CEAMSE, se manifiesta que las tecnologías potencialmente utilizables son la *gasificación de desechos* y *oxidación térmica* y la *estabilización mecánica biológica*.⁵

Sin embargo, el pliego de la licitación pública nacional e internacional EE N° 11/2010, cuyo objeto es la "Provisión del servicio de generación eléctrica a partir de fuentes renovables de energía, el cual incluirá la provisión, instalación, puesta en marcha, operación y mantenimiento de CENTRALES nuevas que operen con Residuos Sólidos Urbanos (RSU) provenientes de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo", indica que **no se ha planteado la elección de ninguna tecnología específica para operar con los residuos urbanos**, sino que "el Proponente deberá incluir en su propuesta la información técnica necesaria a efectos de evidenciar la prefactibilidad ambiental, eléctrica y del recurso energético, respecto de la central ofertada, considerando el lugar de emplazamiento indicado en la propuesta." Lo que implica que el Estado deberá optar entre las propuestas privadas, renunciando a su facultad de conducir y orientar las definiciones tecnológicas estratégicas para el

mega metrópolis", Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (2007).

⁵ Es menester señalar que aunque la gasificación y la pirolisis tienen gran publicidad, la Comisión Europea afirma que existen riesgos tecnológicos para el tratamiento de diversos desechos con estas tecnologías, son consideradas en experimentación en el Reino Unido y no recomendables en Holanda (INTI, "*Residuos por energía: ¿Qué se hace en Europa?*", Agosto de 2010).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION

REPUBLICA ARGENTINA

cumplimiento del fallo de la Corte y privando a los ciudadanos de su derecho a participar de estas definiciones.

El Programa de Reducción en Destino Final de la CEAMSE, cuyo objetivo es la minimización de residuos enviados a disposición final, incluye además del emplazamiento del Parque de Valorización Energética en Norte III, ya mencionado, la construcción de tres Centros de Reducción y Transferencia (dos en la subcuenca media y baja y uno en la subcuenca baja), también referidos, la implementación de un Plan de Ampliación y Tecnificación de Plantas Sociales y Privadas de tratamiento de residuos secos y de compostaje, el reciclado de neumáticos, la ampliación del complejo Complejo Ambiental Norte III en 200 has, apertura de un relleno en la subcuenca alta (Las Heras, Cañuelas, Marcos Paz y San Vicente), y proyectos de reducción de residuos a través de Mecanismos de Desarrollo Limpio. Sin embargo estos proyectos son descriptos sucintamente en el Plan Maestro, sin dar cuenta de su envergadura y alcances.

En especial resulta un aspecto negativo la ausencia de un proyecto para los residuos de la Cuenca Alta, que durante la ejecución de la sentencia ha tenido numerosas modificaciones y retrocesos. Según informa la ACUMAR en el capítulo sobre *Saneamiento de Basurales*, está prevista la firma de un Convenio Específico con la Universidad Tecnológica Nacional para la elaboración de proyectos de clausura de los actuales basurales municipales a cielo abierto. En una primera etapa se remediarian, transformándose tres en *Ecopuntos* y “cambiando el de Marcos Paz de uso de suelo” (sic); pero no se informa mientras tanto y posteriormente dónde se procederá a la disposición final de los residuos. Esto claramente atenta con la credibilidad de la implementación del GIRSU en la Cuenca Alta.

V.3) Saneamiento de Basurales y Vivienda

El plan no detalla las acciones a realizar sobre los basurales existentes, ni prevé plazos, cronogramas o presupuestos.



Si bien en el diagnóstico se reproduce la lista de basurales inspeccionados, no se avanza en detallar las acciones planificadas para el saneamiento de cada uno de ellos más allá de la presentación de un convenio con CEAMSE para que esta empresa lleve adelante por sí o por terceros las tareas necesarias.

En lo que respecta a los asentamientos poblacionales en basurales, a más de dos años y medio del fallo de la CSJN que exigiera la atención de esta problemática, aún no se ha acreditado la planificación ni ejecución de acciones al respecto. El plan presentado continúa con esta injustificada omisión por parte de la ACUMAR.

El escueto apartado 8.2.2 *Saneamiento de sitios de relocalización de asentamientos* nada dice sobre esta cuestión. El mismo simplemente expresa que no se agravará la problemática evitando que las relocalizaciones futuras se realicen sobre predios con basurales, lo que debiera ser una obviedad puesto a que si el tribunal cimero ordenó erradicar las habitaciones existentes sobre basurales sería un flagrante incumplimiento actuar en contrario.

V.4) Una política ambiental para los residuos

El Plan Maestro de GIRSU se presenta como una decisión pública adoptada en el marco de un convenio suscripto por todas las jurisdicciones involucradas, por lo que constituiría la política de gestión ambiental de los residuos de la cuenca hasta el año 2024.

Al respecto, observamos con preocupación que una definición de tanta importancia para el futuro de la cuenca y sus habitantes no haya transitado por el cauce de los instrumentos de la política y la gestión ambiental reconocidos normativamente por la Ley General del Ambiente N° 25.675.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

En tal sentido, no es posible advertir de qué modo el plan se articula con el *Ordenamiento Ambiental del Territorio* de la cuenca, proceso que debería encontrarse en elaboración de acuerdo a lo resuelto por V.S. el pasado 28 de diciembre y que resulta fundamental para la continuidad de las políticas de mediano y largo plazo, denotando la falta de integración de las acciones al interior de ACUMAR.

Tampoco se mencionan estudios ambientales estratégicos que fundamenten los diversos aspectos del plan, por ejemplo, las localizaciones previstas para los "Parques de Valoración Energética" y los "Ecopuntos", ni estudios previos de impacto ambiental o de factibilidad para obras como ser el "Complejo Ambiental de Recomposición Energética (CARE)" o el "Eco Parque en Norte III".

Esta situación se ve agravada por deficiencias en la información, la cual a todas luces resulta escasa para dar cuenta de los alcances del plan. El abordaje de los distintos componentes se caracteriza por una profunda simplificación de los complejos asuntos que se propone tratar, sin siquiera remitir a otros expedientes o documentos para profundizar la información. Cabe destacar que no se prevé a lo largo del Plan la implementación de un sistema de información integrado y público que permita la evaluación de los avances y retrocesos, sus posibles causas, el cumplimiento de los plazos previstos y la aplicación de los fondos, lo cual resulta clave para el monitoreo de una gestión que involucra a numerosas etapas y actores en un extenso territorio.

de la gestión integral de residuos emanados de la ley de presupuestos mínimos N° 25.675 (arts. 2° y 20°) y de las leyes locales N° 13.592 (arts. 3°, pto. 11 y 4°, pto. 4) y N° 1.854 (art. 10, ptos. 1 ap. f y 2 ap. m).

VI. CONCLUSIONES.

El cumplimiento del fallo de la CSJN así como de los requisitos de la Ley General del Ambiente N° 25.675 (artículos 2°, 3°, 4° y 5°), la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios N° 25.916 y la legislación local congruente impone a las autoridades una planificación integral, que debe cubrir la totalidad de los residuos generados y contemplar con un criterio jerárquico cada una de las etapas de gestión anteriormente mencionadas.

Esta jerarquía supone que en cada etapa de gestión se maximicen los esfuerzos en su implementación antes de pasar a la etapa posterior. Para esto es indispensable que la planificación de cada una de ellas contemple compromisos a una escala acorde a la magnitud del problema y comprometa los medios presupuestarios, técnicos y humanos adecuados.

El análisis realizado del Plan Maestro presentado muestra falencias al respecto ya que es más detallado y concreto en la planificación de las etapas finales de la gestión (tratamiento y disposición final: plantas generadoras de energía y ampliación del relleno sanitario) pero mantiene grandes dudas o francas omisiones sobre las acciones correspondientes a las etapas iniciales de gestión (generación, disposición inicial, recolección diferenciada, reciclaje y tratamiento de la fracción orgánica) que incumplen el mandato judicial y las exigencias legales.

A fin de subsanar estas falencias es preciso que la ACUMAR y los Estados adopten compromisos concretos para:

1. Establecer normas y programas específicos para reducir la cantidad de residuos domiciliarios generados en la cuenca mediante el



DEFENSOR DEL PUEBLO

DE LA NACION

REPUBLICA ARGENTINA

dictado de normas sobre envases, programas de responsabilidad del productor, incentivos para el compostaje y separación domiciliario u otros pertinentes (cfme. arts. 3 inc. 5 y 4 inc. 2 de la Ley N° 13.592 PBA, y arts. 8,9,10 y 14 de la Ley N° 1.854 CABA).

2. Especificar el contenido y planificar los medios económicos, humanos y organizativos (cronogramas y responsables) para implementar el programa ACUMAR 3R u otros programas equivalentes dirigidos a la totalidad de los habitantes de la cuenca.

3. Especificar las acciones de educación ambiental relacionadas a la GIRSU que se implementarán en la Cuenca.

4. Establecer acciones para implementar de modo obligatorio la disposición inicial selectiva o separación en origen (artículo 3 de la ley 25.916, art. 4 inc.1 de la Ley N° 13.592 PBA y arts. 14 y 16 de la Ley N° 1.854 CABA), para la totalidad de la población de la cuenca y los generadores especiales (art.12 de la ley 25.916) de residuos domiciliarios.

5. Establecer compromisos firmes de planificación, organización y financiamiento, a fin de adaptar los servicios municipales de modo de cubrir la totalidad de la cuenca con servicios de recolección diferenciada.

6. Establecer normas para reglamentar el flujo de cada corriente de residuos, de modo de asegurar el tratamiento adecuado para cada fracción de residuos recolectada.

7. Planificar el tratamiento adecuado de la totalidad de cada fracción de residuos recolectados, dando prioridad a la reutilización, el reciclado y el compostaje o digestión de los residuos orgánicos.

8. Garantizar que la fracción de residuos que quede como rechazo luego del reciclado o compostaje tenga una disposición final adecuada, en base a tecnologías previamente autorizadas mediante evaluación de su impacto ambiental con participación ciudadana habiéndose garantizado el acceso a la información ambiental.



9. Establecer un sistema de información pública sobre la gestión de los residuos domiciliarios de la cuenca y de cada municipio, que informe periódicamente sobre la generación de residuos, su composición, la cobertura y eficiencia de los programas de separación en origen y del servicio de recolección diferenciada, cantidad de residuos tratados discriminados por fracción, calidad y cantidad de los residuos dispuestos, indicadores del mercado de materiales reciclados y costos del sistema.

En definitiva, conforme se expuso en los capítulos precedentes, la planificación presentada evidencia un cúmulo de falencias que podrían implicar obstáculos para el logro de los objetivos propuestos, situación que no ha podido ser advertida en su formulación debido a la escasa información disponible y la nula participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración.

En tal sentido, y a efectos de que a partir de la propuesta presentada se avance hacia la implementación de un plan para la gestión integral de los residuos que responda a las necesidades de la cuenca y se ajuste a la normativa vigente, solicitamos que el mismo no sea tenido presente hasta tanto no se convoque a una audiencia pública para debatir sus contenidos y alcances, previa información a la ciudadanía sobre todas las etapas y programas, con presencia del Juzgado a vuestro digno cargo.

VII. RESERVA DE AMPLIACIÓN

Dada la gran amplitud y complejidad de esta temática, hago expresa reserva de ampliar lo expuesto a medida que se avance en la obtención de información o se produzcan hechos nuevos.

VIII. 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



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

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.

IX. PETITORIO: De V.S. pido

1. Tenga por contestado en tiempo y forma el traslado conferido.
2. Intime a la ACUMAR subsanar las omisiones de la propuesta de Plan Maestro, de modo de que contemple los requisitos de una Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios conforme los principios de la Ley Nacional N° 25.916, la ley de la Provincia de Buenos Aires N° 13.592 y la ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 1.854.
3. Intime a ACUMAR a que informe detalladamente sobre el modo que abordará la problemática habitacional sobre basurales. Estableciendo al respecto cronogramas y créditos presupuestarios vigentes para ser aplicados a tal fin.
4. Disponga que la ACUMAR evalúe ambientalmente, previo a la licitación de la construcción de plantas de generación de energía o incineración de residuos urbanos, las tecnologías a utilizar, con información y participación ciudadana.
5. Oportunamente se convoque a audiencia pública sobre el nuevo plan que se elabore, sus contenidos y alcances, previa información a la ciudadanía sobre todas las etapas y programas comprendidos.



Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.-

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

19 ABR 2011