

Capítulo 7

INFORME SOBRE LA CAUSA Y GESTIÓN AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

Autor

JUAN IGNACIO ÁLVAREZ LANCELLOTTI

DOCUMENTOS DE TRABAJO DE CONTABILIDAD SOCIAL. AÑO 4, N° 1.

PALABRAS CLAVES:

CUENCA MATANZA-RIACHUELO; RECOMPOSICIÓN AMBIENTAL; CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION; DAÑOS.

Resumen

La Corte Suprema de Justicia de la Nación falló el 20 de Junio de 2006 en la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569.XL), frente a una demanda que iniciaron un grupo de diecisiete (17) personas, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro (44) empresas por los daños y perjuicios que, según sostienen, se les han ocasionado por la contaminación ambiental del Río Matanza- Riachuelo.

La demanda está compuesta de tres rubros indemnizatorios: daños a la salud supuestamente sufridos por los reclamantes, daño ambiental colectivo provocado por la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) y daño moral colectivo.

El objeto exclusivo de la causa es la tutela del bien colectivo atento lo expuesto en el Considerando 18 de la sentencia. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro. Asimismo, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó nueva sentencia en la causa Matanza-Riachuelo el 08 de julio de 2008 dividiendo el objeto de la causa, en base a la necesidad de medidas urgentes utilizando un parámetro temporal.

La sentencia condena a los Estados Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires a cumplir con un programa obligatorio para la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

El principal responsable de cumplir la sentencia es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), presidida por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Son igualmente responsables los estados Nacional, Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como miembros de ACUMAR.

Considerando el papel que podría desempeñar la Contabilidad Ambiental y los contadores públicos en particular, este trabajo se encuentra circunscripto dentro de objetivos más generales que pretenden relevar e investigar la participación empresaria que opera en la zona en cuanto a la medición y exteriorización de información referida a sus impactos ambientales.

Asimismo, el solapamiento entre las políticas macro y micro, seguidas por el estado nacional, provincial y municipal. Particularmente se busca remarcar la utilidad de la información contable ambiental en todo el proceso de seguimiento y control de las políticas públicas y privadas adoptadas.

1. Introducción. Causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569.XL).

La demanda que da origen a la causa Matanza- Riachuelo fue interpuesta en Julio de 2004 ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Está compuesta de tres rubros indemnizatorios: daños a la salud supuestamente sufridos por los reclamantes, daño ambiental colectivo provocado por la Cuenca Matanza- Riachuelo (CMR) y daño moral colectivo.

El grupo de los demandantes se componía de los vecinos de la CMR, especialmente la denominada “Villa Inflamable”, ubicada en Dock Sud,

partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires; y profesionales (médicos, psicólogos, odontólogos, enfermeros) del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la ciudad de Avellaneda.

En respaldo de sus afirmaciones, los demandantes originarios citaron informes sobre la contaminación de la CMR preparados por el Defensor del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación, ONG's. También citaron los informes conocidos como JICA I y JICA II, realizados por el Polo Petroquímico de Dock Sud (PPDS).

La demanda estuvo más de dos años bajo la consideración de la CSJN, sin ser notificada a los demandados.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación falló el 20 de Junio de 2006 en la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)" (M.1569.XL), frente a una demanda que iniciaron un grupo de diecisiete (17) personas, ejerciendo derechos propios y algunos de ellos también en representación de sus hijos menores contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro (44) empresas por los daños y perjuicios que, según sostienen, se les han ocasionado por la contaminación ambiental del Río Matanza- Riachuelo.

El Estado Nacional fue demandado al producirse la situación denunciada sobre una vía navegable e interjurisdiccional, respecto de la cual tiene facultades de regulación y control, en los términos del art.75, incs.10 y 13 de la Constitución Nacional.

La Provincia de Buenos Aires es demandada por tener el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, atento los arts. 121 y 124 de la Constitución Nacional.

Y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es demandada en su carácter de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público.

El objeto exclusivo de la causa es la tutela del bien colectivo atento lo expuesto en el Considerando 18 de la sentencia. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. Asimismo, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental, y para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento.

La Corte hace uso de las facultades ordenatorias otorgadas por el art. 32 de la Ley 25.625- Ley General del Ambiente, requiriendo:

- A las empresas: Información Pública referida a los procesos productivos que realizan, el tratamiento de los residuos generados en su actividad y la existencia –o inexistencia- de seguros contratados en los términos del art. 22 de la ley 25.675, donde se establece la obligatoriedad de contratar a toda persona física o jurídica que realice actividades riesgosas para el ambiente, un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar la recomposición del daño que se pudiere producir; y un estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro (44) empresas involucradas.

- A los gobiernos, más el COFEMA: la presentación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental, determinando los contenidos mínimos:

- Ordenamiento Ambiental del Territorio.
- Control de las actividades antrópicas.
- Estudios de Impacto Ambiental de las empresas demandadas.
- Programa de Educación Ambiental.
- Programa de Información Ambiental Pública.
- Inicia un sistema de Audiencias Públicas a fin de dar publicidad y participación pública al proceso.
- Intima a la actora por información complementaria a sus pretensiones.

El Estado Nacional suscribió el 28/08/2006 con la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y los catorce intendentes de la Cuenca Matanza Riachuelo un acuerdo interjurisdiccional, a raíz del cual, mediante la Ley N° 26.168 se creó la Autoridad de Cuenca

Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Derecho Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros. A la misma adhirieron por la Ley N° 2.117 la Ciudad de Buenos Aires y por la Ley N° 13.646 la Provincia de Buenos Aires.

En agosto de 2006, un grupo de ONG's se presentó a la CSJN por intermedio de un escrito que constituyó una significativa ampliación de la demanda original, solicitando que se los admitiese como parte en el proceso en carácter de "terceros interesados".

2. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fecha 08 de julio de 2008.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó nueva sentencia en la causa Matanza-Riachuelo el 08 de julio de 2008 dividiendo el objeto de la causa, en base a la necesidad de medidas urgentes utilizando un parámetro temporal, resolviendo continuar el trámite del proceso respecto a la atribución de responsabilidades patrimoniales relativas a la reparación del daño ambiental colectivo (referido al pasado); y dictar sentencia definitiva respecto a la prevención y recomposición ambiental (referido al futuro).

La sentencia consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio, estableciendo los objetivos y contenidos de un programa de acciones a cumplir, dejando a discreción de la autoridad competente los medios para ello.

Condena a los Estados Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires a cumplir con un programa obligatorio para la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Este programa exige el cumplimiento de acciones sobre las siguientes cuestiones:

I. Tener un sistema para medir el cumplimiento de los objetivos de mejorar la calidad de vida, recomponer el ambiente y prevenir daños futuros.

II. Generar información pública sobre la calidad del agua y el aire, los planes de obras, ubicación de industrias y cronogramas y presupuestos.

III. Un programa de control de la contaminación industrial.

IV. Acciones para terminar con los basurales a cielo abierto y gestión de residuos.

V. Limpieza de los márgenes del río.

VI. Extensión de la red de agua potable a la población de la Cuenca.

VII. Realización de obras de desagües pluviales.

VIII. Extensión del servicio de cloacas a la población de la Cuenca.

IX. Diagnóstico de las enfermedades causadas por la contaminación y tratamiento de los enfermos.

El principal responsable de cumplir la sentencia es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), presidida por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Homero Bibiloni.

Son igualmente responsables los estados Nacional, Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, todos ellos miembros de ACUMAR.

La Corte previó que en caso de incumplimiento se aplique una multa por el retraso al presidente de ACUMAR. La sentencia delegó en el Juez Federal de Quilmes, Dr. Luis Armella la tarea de hacer cumplir la sentencia.

El control del cumplimiento fue encargado al Defensor del Pueblo por su independencia y autonomía funcional. La Corte además habilitó la participación ciudadana en este control a través del Cuerpo Colegiado.

3. Financiamiento.

La Ley 26.168, que crea la ACUMAR, estableció en su Artículo 9º la creación de un Fondo de Compensación Ambiental, administrado por la ACUMAR. Este Fondo de Compensación está integrado por: a) Las asignaciones presupuestarias incluidas en la Ley anual de Presupuesto que efectúe el Gobierno Nacional; b) Los fondos recaudados en concepto de multas, tasas y tributos que establezcan las normas; c) Las indemnizaciones de recomposición fijadas en sede judicial; d) Los subsidios, donaciones, o legados; e) Otros recursos que le asigne el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; f) Créditos internacionales.

El presupuesto integrado actualmente presenta una inversión acumulada para el período 2006-2009 de \$3.114 millones y un crédito vigente para el ejercicio 2010 de \$4.329 millones.

4. Presupuesto.

A continuación se detalla el Presupuesto Financiero, expresado en millones de pesos a diciembre de 2009.

La documentación respaldatoria y el detalle pormenorizado de cada línea de acción, como así también de sus componentes, obra en poder de ACUMAR.

4.1. Presupuesto por Jurisdicción (en millones de pesos).

Jurisdicción	Inversión Acumulada 2006-2009	2010	2011	2012	2013-2024	TOTAL
Estado Nacional (incluye Aysa)	2.105,46	3.138,70	4.449,92	3.535,35	7.068,56	20.297,99
Provincia Buenos Aires	390,64	427,61	198,92	40,94	25,00	1.083,12
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	617,98	762,88	356,14	195,70	321,26	2.253,96
TOTAL	3.114,08	4.329,20	5.004,99	3.771,98	7.414,82	23.635,07

Fuente: ACUMAR.

4.2. Presupuesto por Jurisdicción (%).

Fuente de Ingresos	Inversión Acumulada 2006-2009	2010	2011	2012	2013-2024	TOTAL
Estado Nacional (incluye Aysa)	67,6%	72,5%	88,9%	93,7%	95,3%	85,9%
Provincia Buenos Aires	12,5%	9,9%	4,0%	1,1%	0,3%	4,6%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	19,8%	17,6%	7,1%	5,2%	4,3%	9,5%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: ACUMAR.

4.3. Presupuesto por Línea de Acción.

Línea de Acción	Inversión Acumulada 2006-2009	2010	2011	2012	2013-2024	TOTAL
Sistema de Indicadores	-	0,30	0,30	0,30	3,00	3,90
Sistema de Información	11,00	8,71	2,31	2,31	27,08	51,41
Fortalecimiento Institucional	6,44	7,66	8,34	5,13	61,56	89,13
Ordenamiento Ambiental	3,45	70,79	19,84	4,76	4,76	103,61
Educación Ambiental	3,20	3,77	2,05	-	-	9,03
Monitoreo Calidad de Agua, Sedimentos y Aire	13,16	109,19	97,60	20,34	6,00	246,30
Contaminación de Origen Industrial	3,55	7,93	5,10	5,10	61,20	82,88
Plan Sanitario de Emergencia	135,60	421,40	52,63	52,63	132,27	1.146,64
Urbanización de villas y asentamientos urbanos	655,56	717,45	234,10	234,10	583,81	2.649,89
Expansión de la red de Agua Potable y Saneamientos de Cloacas	1.301,91	2.226,49	3.606,45	3.103,19	5.349,30	15.587,33
Desagües Pluviales	537,06	475,46	328,29	188,99	238,09	1.767,89
Limpieza de Márgenes y Camino de Sirga	365,56	263,81	84,28	75,31	485,82	1.274,78
Saneamiento	77,24	108,27	51,42	88,55	438,19	763,68

de basurales						
Programa Polo Petroquímico Dock Sud	0,24	6,36	6,00	6,00	6,00	24,60
TOTAL	3.114,08	4.427,60	5.075,60	3.786,70	7.397,09	23.801,06

Fuente: ACUMAR.

4.4. Presupuesto del Estado Nacional.

Fuente de Ingresos del E.N. específicos para la Cuenca Matanza Riachuelo	Inversión Acumulada 2006-2009	2010	2011	2012	2013-2024	TOTAL
ACUMAR	358,54	211,07	231,79	181,67	1.256,10	2.239,17
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	1.668,94	2.857,64	4.163,70	3.333,31	5.712,46	17.736,06
Ministerio de Salud	57,39	49,40	54,44	20,36	100,00	281,59
Ministerio Desarrollo Social	20,59	20,59	-	-	-	41,18
TOTAL	2.105,46	3.138,70	4.449,92	3.535,35	7.068,56	20.297,99

Fuente: ACUMAR.

5. Convenio con la Auditoría General de la Nación (AGN).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su fallo dictado en la causa “Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, de fecha 08/07/2008, estableció “que más allá de lo dispuesto en la Ley 26.168 y de las atribuciones que, en cada una de las jurisdicciones correspondientes, establecen en las normas constitucionales e infraconstitucionales de aplicación, este tribunal considera de la mayor trascendencia en orden al alto significado institucional que importa la transparencia en el manejo patrimonial de la cosa pública, sindicar una autoridad responsable de esa importante misión y en ese trance establecer que la Auditoría General de la Nación llevará un control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el plan”.

El Convenio del 09 de junio de 2009, en su Cláusula primera, establece como objeto realizar el control de la asignación de los fondos que reciba la ACUMAR por parte del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A ese fin, la ACUMAR deberá proveer a la Auditoría General de la Nación (AGN), los informes de auditoría con los dictámenes de los organismos de control de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por los gastos que éstas jurisdicciones realicen por sí mismas, destinados al Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, para ser incorporados a la presentación que la AGN debe realizar ante el Juzgado federal de Quilmes, con un costo de \$ 532.721.

Se estipula que las tareas de control se realizarán aplicando las Normas de Auditoría Externa (NAE), aprobadas por Resolución AGN N° 145/93 de fecha 7 de octubre de 1993, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119 inc. d) de la Ley N° 24.156 y alcanzarán a todo lo relacionado con la ejecución del gasto de la ACUMAR y demás organismos y entes de Jurisdicción Nacional, destinado al Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo.

6. Informe Especial Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo. Auditoría General de la Nación.

La Auditoría General de la Nación realizó un Informe Especial de Auditoría, aprobado por Resolución AGN N° 36/2009, con el objetivo de examinar la información sobre la asignación de fondos y de la ejecución presupuestaria de la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, de acuerdo con lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la sentencia de fecha 8 de julio de 2008.

El examen de la labor de auditoría fue realizado de conformidad a las Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por Resolución N° 145/93, de fecha 7 de octubre de 1993, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley N° 24.156.

El período abarcado por ese trabajo de auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2007 y del ejercicio 2008, el período desde el 01 de enero hasta el 30 de septiembre.

Se efectuaron las tareas de obtener información sobre la asignación de fondos y de la ejecución presupuestaria a través de los registros obrantes en el Sistema Integrado de Información Financiera- SIDIF; un relevamiento sobre la constitución del Fondo de Compensación Ambiental y las operaciones del Programa de Fortalecimiento Social Ambiental; obtención del Crédito Inicial, Crédito Vigente y Gasto Devengado, de la totalidad de las partidas presupuestarias incluidas en los programas 33: "Programa Integral Cuenca Matanza Riachuelo BID 1059/OC-AR" a través del SIDIF.

La Ley 26.198 crea la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), la cual en su art. 1° la define como un ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

De acuerdo al art. 2º la ACUMAR se conformará por ocho integrantes de los cuales tres serán representantes del Poder Ejecutivo Nacional, dos de la Provincia de Buenos Aires y dos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y cuya presidencia será ejercida por el titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En relación a la competencia, la citada ley, en su art. 5º, establece las facultades de ACUMAR para ejercer la regulación, control y fomento de actividades económicas y de servicios públicos con incidencia ambiental en la cuenca. Asimismo, el art. 6º señala que éstas facultades, en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca.

En materia de financiamiento el art. 9º crea el “Fondo de Compensación Ambiental” que será administrado por la Autoridad de la Cuenca.

Mediante la Nota Nº 4163/08 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en su Anexo I, informa el aporte presupuestario de la citada Secretaría a la Cuenca.

En esta Nota se expone un cuadro resumen que contiene la totalidad del devengado para los ejercicios 2007 y 2008, en éste último se indica que la información es “hasta el día de la fecha”, sin precisar la misma, surgiendo que se han incluido operaciones hasta el 29 de agosto de 2008.

Se verificó la existencia de una diferencia en más de \$ 1.130.576,36 para el año 2008 en el ítem Transferencias del PROG 33.

6.1. Año 2007. Crédito Inicial, Crédito Vigente y Devengado.

Programa	FF	S.I.D.I.F. 31/12/2007		Diferencia	
		Crédito Inicial	Crédito Vigente	Absoluta	Relativa
33	11	136.504.049,00	36.206.811,00	-100.297.238,00	-73,84%
34	11	0,00	12.250.120,00	12.250.120,00	-----
Otros	11	344.070,00	344.070,00	0,00	0,00
Subtotal		136.848.119,00	48.801.001,00	-88.047.118,00	-64,34%
34	22	0,00	57.723.278,00	57.723.278,00	-----
Subtotal		0,00	57.723.278,00	57.723.278,00	-----
Total		136.848.119,00	106.524.279,00	-30.323.840,00	-22,16%

Del cuadro se desprende que las asignaciones presupuestarias en su conjunto, se redujeron en la suma de \$30.323.840, que representa una disminución del %22,16 en el Crédito Inicial.

Al analizar las variaciones experimentadas a nivel de programa, se observa que el Programa 33 “Programa Integral Cuenca Matanza Riachuelo”, presenta una significativa disminución en el Crédito Vigente por la suma de \$100.297.238, que equivale a un %73,48 del Crédito Inicial.

6.2. Crédito Vigente – Gasto Devengado según SIDIF y lo informado en el Anexo I de la Nota emitida por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En este Cuadro se expone por programa y por fuente de financiamiento, los saldos registrados en el SIDIF como Crédito Vigente y Gasto Devengado en el período bajo análisis.

Programa	FF	S.I.D.I.F. 31/12/2007		Ejecución	
		Crédito Inicial	Crédito Vigente	Grado de Ejecución	Importe subejecutado
33	11	36.206.811,00	21.612.962,69	59,69%	14.593.848,31
Otros	11	344.070,00	344.070,00	100%	0,00
34	11	12.250.120,00	1.957.758,70	15,98%	10.292.391,30
Subtotal		48.801.001,00	23.914.791,39	49,00%	24.886.209,61
34	22	57.723.278,00	12.978.476,83	22,48%	44.744.801,17
Subtotal		57.723.278,00	12.978.476,83	22,48%	44.744.801,17
Total		106.524.279,00	36.893.268,22	34,63%	69.631.010,78

Se verificó un bajo grado de ejecución en los fondos asignados a los programas destinados a la Cuenca Matanza Riachuelo. El programa 34, a nivel total, fue subejecutado en \$55.037.162,47 representando un 61,54% del crédito autorizado y el PROG 33 presenta una subejecución de \$14.593.848,31, que significa un 40,31% del Crédito Vigente.

El cuadro siguiente expone por programa y por fuente de financiamiento, los saldos registrados en el SIDIF como Crédito Vigente y Gasto Devengado según lo informado en el Anexo I de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Programa	FF	S.I.D.I.F. 31/12/2007	ACUMAR 31/12/2007	Ejecución	
		Crédito Inicial	Crédito Vigente	Grado de Ejecución	Importe subejecutado
33	11	36.206.811,00	11.224.374,25	31,00%	24.982.436,75
Otros	11	344.070,00	344.070,00	100%	0,00
34	11	12.250.120,00	1.596.596,39	13,03%	10.653.523,61
Subtotal		48.801.001,00	13.165.040,64	26,98%	35.635.960,36
34	22	57.723.278,00	12.978.476,83	22,48%	44.744.801,17
Subtotal		57.723.278,00	12.978.476,83	22,48%	44.744.801,17
Total		106.524.279,00	26.143.517,47	24,54%	80.380.761,53

Al comparar la ejecución informada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable respecto del crédito autorizado, se observa una subejecución aun mayor que la anteriormente expuesta, alcanzando esta en su conjunto un 75,26% del crédito vigente según el SIDIF.

6.3. Gasto Devengado vs. Devengado Informado por ACUMAR.

El cuadro siguiente expone por fuente de financiamiento y por programas el Gasto Devengado en el SIDIF y lo informado por la ACUMAR como ejecutado para los programas destinados a la Cuenca Matanza Riachuelo.

Programa	FF	S.I.D.I.F.	ACUMAR	Diferencia	
		31/12/2007	31/12/2007	Absoluta	Relativa
		Gasto Devengado	Devengados/Informe Anexo I		
33	11	21.612.962,69	11.224.374,25	10.388.588,44	48,07%
Otros	11	344.070,00	344.070,00	0,00	0,00%
34	11	1.957.758,70	1.596.596,39	361.162,31	18,45%
Subtotal		23.914.791,39	13.165.040,64	10.749.750,75	44,95%
34	22	12.978.476,83	12.978.476,83	0,00%	0,00%
Subtotal		12.978.476,83	12.978.476,83	0,00%	0,00%
Total		36.893.268,22	26.143.517,47	10.749.750,75	29,14%

Se verificó en los Programas 33 y 34 una diferencia significativa entre el Gasto Devengado informado por la ACUMAR y los registros del SIDIF. Esta diferencia alcanza a \$10.749.750,75, que representa el 29,14% del Devengado según el SIDIF.

6.4. Año 2008: Del Crédito Inicial, Crédito Vigente y Devengado. Crédito Inicial- Crédito Vigente.

El cuadro siguiente expone por programa y por fuente de financiamiento, los saldos registrados en el SIDIF como Crédito Inicial y Crédito Vigente en el periodo bajo análisis.

Programa	FF	S.I.D.I.F. 30/09/2008		Diferencia	
		Crédito Inicial	Crédito Vigente	Absoluta	Relativa
33	11	83.169.282,00	71.834.498,00	-11.334.784,00	-13,63%
34	11	0,00	23.338.806,00	23.338.806,00	---
Otros	11	1.579.554,00	1.579.554,00	0,00	0,00%

Subtotal		84.748.836,00	96.752.858,00	12.004.022,00	14,16%
34	22	28.125.304,00	54.065.520,00	25.940.216,00	92,23%
Subtotal		28.125.304,00	54.065.520,00	25.940.216,00	92,23%
Total		112.874.140,00	150.818.378,00	37.944.238,00	33,62%

Se verificó al analizar las asignaciones presupuestarias en su conjunto, que el crédito autorizado se incrementó en \$37.944.238,00, que representa el 33,62% con respecto al Crédito Inicial.

6.5. Crédito Vigente- Gasto Devengado según SIDIF y lo informado en el Anexo I de la SAyDS.

En el cuadro siguiente se detallan por programa y por fuente de financiamiento, los saldos registrados en el SIDIF como Crédito Vigente y Devengado en el período bajo análisis.

Programa	FF	S.I.D.I.F. 30/09/2008		Ejecución	
		Crédito Inicial	Crédito Vigente	Grado de Ejecución	Importe subejecutado
33	11	71.834.498,00	13.153.842,15	18,31%	58.680.655,85
Otros	11	1.579.354,00	1.579.354,00	100,00%	0,00
34	11	23.338.806,00	8.899.176,15	38,13%	14.439.629,85
Subtotal		96.752.658,00	23.632.372,30	24,43%	73.120.285,70
34	22	54.065.520,00	11.849.555,75	21,92%	42.215.964,25
Subtotal		54.065.520,00	11.849.555,75	21,92%	42.215.964,25
Total		150.818.178,00	35.481.928,05	23,53%	115.336.249,95

Del cuadro precedente surge una subejecución presupuestaria que alcanza a la suma de \$115.336.249,95, que representa el 76,47% del Crédito Vigente.

El cuadro siguiente expone por programa y por fuente de financiamiento, el Crédito Vigente según el SIDIF y el Devengado según lo informado en el Anexo I de la Nota de la SAyDS.

Programa	FF	S.I.D.I.F. 30/09/2008	ACUMAR	Ejecución	
		Crédito Inicial	Crédito Vigente	Grado de Ejecución	Importe subejecutado
33	11	71.834.498,00	5.888.195,20	8,20%	65.946.302,80
Otros	11	1.579.354,00	1.579.354,00	100,00%	0,00
34	11	23.338.806,00	5.264.451,83	22,56%	18.074.354,17
Subtotal		96.752.658,00	12.732.001,03	13,16%	84.020.656,97
34	22	54.065.520,00	5.313.057,56	9,83%	48.752.462,44
Subtotal		54.065.520,00	5.313.057,56	9,83%	48.752.462,44
Total		150.818.178,00	18.045.058,59	11,96%	132.773.119,41

Al compararse la ejecución informada por la SAyDS con el crédito autorizado, se presenta una subejecución del 88,04%.

6.6. Gasto Devengado SIDIF versus Devengado informado por ACUMAR.

El cuadro siguiente expone por fuente de financiamiento y por programa el Gasto Devengado según SIDIF y lo informado por ACUMAR en los programas destinados a la Cuenca.

Programa	FF	S.I.D.I.F. 30/09/2008	ACUMAR	Diferencia	
		Devengado	Devengado s/Informe Anexo I	Absoluta	Relativa
33	11	13.153.842,15	5.888.195,20	7.265.646,95	55,24%
Otros	11	1.579.354,00	1.579.354,00	0,00	0,00%
34	11	8.899.176,15	5.264.451,83	3.634.724,32	40,84%
Subtotal		23.632.372,30	12.732.001,03	10.900.371,27	46,12%
34	22	11.849.555,75	5.313.057,56	6.536.498,19	55,16%
Subtotal		11.849.555,75	5.313.057,56	6.536.498,19	55,16%
Total		35.481.928,05	18.045.058,59	17.436.869,46	49,14%

Entre el Gasto Devengado según ACUMAR, aplicado a las actividades relacionadas con la Cuenca Matanza Riachuelo, y el relevado por esta auditoría a través del SIDIF, respecto a los programas 33 y 34, se verificó una diferencia de \$17.436.869,46, la cual representa el 49,14% respecto de las cifras devengadas según el SIDIF.

Cabe señalar que de la diferencia señalada en el párrafo anterior, la suma de \$15.560.402,05 corresponde a partidas devengadas con posterioridad al 29 de agosto de 2008, correspondiendo \$5.425.453,98 al PROG 33 y \$10.134.948,07 al PROG 34.

6.7. Programa de Fortalecimiento Social Ambiental (PROFORSA).

Por medio de la Resolución de la Secretaría de Ambiente N° 1017/2007, de fecha 17 de julio de 2007, se crea el Programa de Fortalecimiento Social Ambiental (PROFORSA) cuyo ámbito de aplicación es la población de la Cuenca. Sin embargo, aun cuando se financia con el crédito presupuestario de la SAyDS, no surge partida presupuestaria que sustente la existencia del programa PROFORSA en la ley de Presupuesto 2008 ni en la distribución de los créditos.

6.8. Pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas.

De las verificaciones practicadas al relevar los expedientes seleccionados durante el proceso de auditoría, surgieron las siguientes consideraciones que formular:

De la documentación verificada sobre la ejecución de gastos en el Programa 33, se detectaron gastos incorrectamente imputados presupuestariamente, en las partidas afectadas a la Cuenca Matanza Riachuelo, conforme el siguiente Cuadro:

Año/ Expedientes	Informado por ACUMAR	Según documentación verificada por AGN	Diferencia Asignación Presupuestaria s/AGN	Relat iva
2007 01422/07 04227/07	4.390.300,00 840.000,00	1.150.240,00 0,00	3.240.060,00 840.000,00	73,80 % 100,0 0%
Anual	5.230.300,00	1.150.240,00	4.080.000,00	78,01 %
2008 05636/08	1.399.054,00	0,00	1.399.054,00	100,0 0%
Anual	1.399.054,00	0,00	1.399.054,00	100,0 0%
Total Muestra	6.629.354,00	1.150.240,00	5.479.114,00	82,65 %

Existieron aprobaciones de rendiciones de cuenta sin documentación que respalde las obras ejecutadas por convenios con terceros, instrumentadas mediante transferencias en el PROG 33 en el año 2007:

Se verificaron expedientes con rendiciones de cuenta aprobadas por el Área de Rendición de Cuentas, Pasajes y Viáticos de la Dirección Técnica Administrativa de la SAyDS, que contienen gastos sin documentación respaldatoria.

A continuación se detallan en el cuadro siguiente, los expedientes e importes observados por falta de documentación de respaldo que alcanzan al 26,23% del total de lo rendido:

Expediente	Asignación Presupuestario	Importe Rendición	Importe no observado	Importe observado
4501/07	168.300,00	168.300,00	157.300,00	11.000,00
4461/07	611.704,00	36.154,26	0,00	36.154,26
4462/07	585.791,00	112.196,15	76.280,16	35.915,99
Total	1.365.795,00	316.650,41	233.580,16	83.070,25

7. Ley 25.675- General de Ambiente. Costo Ambiental. Daño Ambiental.

La Ley N° 25.675- General de Ambiente legisla a través de los artículos 27 y siguientes la responsabilidad por daño ambiental de incidencia colectiva. El artículo 27 expresa claramente que ese capítulo (Daño Ambiental) “establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que por acción u omisión causan daño ambiental de incidencia colectiva”.

A continuación el artículo 28 establece el principio de la responsabilidad objetiva de quien cause el daño ambiental; los responsables son quienes realicen actividades riesgosas para el ambiente (artículo 22).

La adopción legal de este principio está fundada en las disposiciones del artículo 41 de la Constitución Nacional que, después de declarar el derecho de todos los habitantes al goce del ambiente establece condiciones y límites para su uso, en la ejecución de las actividades productivas.

En el caso de las actividades lícitas, que impliquen un uso de los recursos ambientales se establece el principio de la responsabilidad objetiva, basado en que el explotador de la actividad productiva en cuestión tiene el

deber de adoptar todas las medidas de prevención (y en su caso de precaución) y asumir todos los costos que la protección ambiental implique.

Este es el principio de internalización de los costos ambientales (principalmente a través del principio contaminador-pagador) comprometido por las naciones que suscribieron la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992 (principio 16), tenido en cuenta por los constituyentes de 1994.

El último costo que debe asumir el explotador de la actividad productiva es la recomposición del ambiente dañado, cuando pese a todas las medidas de prevención el daño ocurra. Y en caso de ser irreversible, pagar una indemnización compensatoria, como lo dispone el artículo 28 de la Ley N° 25.675.

Debe tenerse en consideración que el ambiente es un bien colectivo, cuyo titular es el Estado y que las indemnizaciones que correspondieren por daños ambientales deberán pagarse al Estado, como titular del bien dañado, conforme al procedimiento que se conforma a lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley 25.675, y el artículo 9 de la Ley 26.198.

8. Seguro Ambiental.

Con fecha 12/06/09, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes resolvió: “Exhortar a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y al Poder Ejecutivo Nacional, reglamenten en forma urgente la exigencia establecida en el artículo 22 de la Ley 25.675 – Ley General del Ambiente-, en el ámbito de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, conforme lo dispuesto en el Considerando 29° de la presente”.

En el referido Considerando 29°, el resolutorio sostiene: “Por otra parte, y siendo que no existe hasta la fecha reglamentación suficiente para dar cumplimiento con la exigencia establecida en el artículo 22 de la Ley General del Ambiente N° 25.675, en lo referente al Seguro Ambiental y Fondo de Restauración, y existiendo sólo algunas resoluciones insuficientes;

entiende el Suscripto que resulta necesario exhortar a la ACUMAR y al Poder Ejecutivo Nacional, se reglamente definitivamente y en forma urgente la exigencia mencionada –a través de la Superintendencia de Seguros de la Nación y/o cualquier otro organismo estatal con competencia para ello-, a los fines de que la autoridad de aplicación pueda incluirlo en su reglamentación, y exigir su cumplimiento por parte de aquellos establecimientos que estén comprendidos dentro del área de la cuenca hídrica en saneamiento, al momento de ejercer el control ambiental y plan de reconversión ordenado en el fallo en ejecución”.

En virtud de lo expuesto, la ACUMAR solicitó el 23/06/09, la intervención pertinente en el marco de la competencia de la Superintendencia de Seguros de la Nación a fin de arbitrar las medidas que fueren necesarias en cuanto a la regulación del seguro ambiental previsto por el Artículo 22 de la Ley 25.675. Además la cuestión será complementada con aportes propios de la SAYDS y de terceros sobre el Fondo de la cuestión, en lo que hace a los aspectos ambientales y a la exigencia de presentación del seguro ambiental.

9. Préstamo BIRF- Banco Mundial. Decreto 684/2009.

El 10 de junio de 2009 se publica en el Boletín Oficial de la Nación N° 31.671 el Decreto N° 684/09 mediante el cual, el Poder Ejecutivo Nacional aprueba el modelo de contrato de préstamo BIRF a celebrarse entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por un monto de hasta Ochocientos Cuarenta Millones de dólares (US\$ 840.000.000) destinado al financiamiento del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo, facultando al Ministro de Economía a suscribir el Contrato, designando a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros como el organismo ejecutor del Proyecto y facultando al señor Secretario a suscribir los instrumentos jurídicos necesarios para la ejecución del Contrato de préstamo.

Esta gestión crediticia, debe analizarse desde un aspecto más extensivo, siendo que a raíz de aquellos (específicos para la realización de las obras y

bajo la administración de la ACUMAR), el Estado Nacional ha realizado un Programa de Ayuda Social, que se llevará adelante en el ámbito de la cuenca, por otros Cuatrocientos Cincuenta Millones de dólares (US\$ 450.000.000).

En definitiva, se estaría ante una estructura económica dedicada al saneamiento de la cuenca, que entre sus diversos aspectos, ya estaría contando en sus proyectos, con la cifra de Un Mil Doscientos Noventa Millones de dólares (US\$ 1.290.000.000).

Finalmente, para que estas gestiones crediticias no se limiten al ámbito de la cuenca, se logró la aprobación por parte del BID de un tercer crédito por otros Ochocientos Cincuenta Millones de dólares (US\$ 850.000.000) los cuales se han gestionado para aplicar a políticas de inclusión social.

10. Conclusión.

La demanda que da origen a la causa Matanza- Riachuelo y a los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) generan un precedente de notable incidencia en nuestra sociedad, que no tienen ningún antecedente en el país; estableciendo objetivos y contenidos de un programa obligatorio de acciones a cumplir para la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, condenando a los Estados Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires.

En el marco de esta temática se generan innumerables incumbencias para las contadores públicos relativas a cuestiones como los costos ambientales relacionados con el principio contaminador-pagador y la recomposición del daño causado, seguros ambientales para ejercer el control ambiental y reconversión entre otros temas, financiamiento para los fondos de compensación ambiental, asignaciones presupuestarias para cubrir los respectivos fondos, recaudación de recursos para cubrir estos fines, control específico de la asignación de fondos y de la ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el plan.

Bibliografía.

- AGN- Informe Especial sobre la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo- ACUMAR - 2009- Aprobado por Resolución AGN N° 36/2009.
- Decreto 684/2009- Aprueba Modelo de Contrato de Préstamo BIRF destinado al financiamiento del Programa de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo.
- Informe correspondiente al Plan Integral de saneamiento ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo conforme a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- 09/11/2007- Causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c-Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río-Matanza- Riachuelo)- Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo.
- Fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569.XL)- Corte Suprema de Justicia de la Nación de fecha 08 de Julio de 2008.
- Fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569.XL)- Corte Suprema de Justicia de la Nación de fecha 20 de Junio de 2006.
- Ley 26.168- Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo.
- Nota “Riachuelo: El juicio ambiental más importante de nuestro país” por Juan Manuel Predut- Marzo 2008- Revista Gerencia Ambiental.
- Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo- ACUMAR- Diciembre 2009.