



**Trabajo Final de Grado**

**Caso Majul:**

*“Análisis del conflicto de competencia entre provincia y nación”*

**Abogacía**

**Tutor Belén Gulli**

**Agustina Olmos**

**2020**

**Tema:** Nota a Fallo - Medio Ambiente

**Fallo:** CSJ 714/2016 RH1 “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Premisa fáctica. III. Historia procesal y resolución. IV. Ratio Decidendi. V. Descripción del análisis conceptual y antecedentes. VI. Postura. VII. Referencias.

**Introducción:**

Después de la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, en los derechos de Tercera generación, se incorporaron derechos tendientes a proteger el medio ambiente, los cuales son de suma importancia ya que todas las actividades humanas afectan a este en mayor o menor medida.

En el art 41 de la Constitución Nacional se garantiza el derecho de gozar de un medio ambiente sano, seguro y con acceso al agua potable a las futuras generaciones como así también que el Estado garantice su protección. Es un deber de todos no realizar acciones ni omisiones que puedan degradarlo gravemente, los particulares que realicen actividades industriales, de servicios o comerciales tienen la obligación de realizar estudios de impacto ambiental y el Estado de otorgar o denegar autorización para la misma cumpliendo con su atribución de control y protección. Todos aquellos que generen un daño ambiental tienen la obligación de recomponerlo.

En el art 43 de la CN, se establece la posibilidad de interponer acción de amparo colectivo frente a todo acto de acción u omisión que de forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace derechos que protejan al ambiente. Según el principio n° 6 de la “Declaración de Estocolmo de 1972 sobre Medio Humano” se reclama que se ponga fin a ciertas actividades que son nocivas y que no generen daños irreparables a los ecosistemas. El mantenimiento de un ambiente sano constituye un derecho colectivo, de incidencia colectiva o difuso que es aquel que excede el interés de una o más víctimas identificables.

La relevancia del fallo trasciende el hecho particular ya que servirá de jurisprudencia para proyectos inmobiliarios, planificación de ciudades, etc. actuales y

futuros, de gran alcance social. Se analiza la acción de amparo colectivo que promueve el actor basándose en la Constitución Nacional, en la Constitución Provincial de la Provincia de Entre Ríos, leyes concordantes y se aplica el principio precautorio para prevenir daño inminente y grave, el uso del principio “in dubio pro natura” y el de “in dubio pro aqua” que son no solo un derecho sino también un deber de cuidado.

Entre el Superior Tribunal y la Corte Suprema de Justicia hay un problema axiológico ya que hay conflictos entre normas provinciales y superiores. El primero basa su resolución en que es inadmisibile la acción de amparo ya que anteriormente se había comenzado el reclamo por vía administrativa y el segundo deja sin efecto esta ya que considera que se vulnera un derecho colectivo por el cual el objeto planteado por el actor es más amplio.

#### **Premisa fáctica:**

La Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la empresa constructora "Amarras de Gualeguaychu" responsable del proyecto “Altos de Unzué” y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos fueron demandados mediante amparo ambiental preventivo por Julio Jesús Majul por el proyecto inmobiliario que se realizaría en la zona de humedales ya que sin tener la autorización comenzaron con el desmonte y movimiento de tierra para la construcción de viviendas causando evidentes perjuicios futuros para la población de la zona.

#### **Historia procesal y decisión del Tribunal:**

Julio Jesús Majul, interpuso acción de amparo ambiental colectivo ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial n° 2 de Gualeguaychú contra la Municipalidad del Pueblo General Belgrano, la empresa constructora "Altos de Unzué" y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos con el objeto de prevenir un daño inminente y grave para toda la comunidad de la zona, de que cesen los perjuicios ya producidos y se los repare.

El juez de primera instancia tuvo por promovida la acción de amparo ambiental colectivo, ordenó el cese de la obra, condenó solidariamente a los demandados a recomponer el daño ambiental y declaró la inconstitucionalidad del art. 11 del decreto 7547/1999 y la nulidad de la resolución 340/2015 de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Entre Ríos.

La Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la empresa “Altos de Unzue” y la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos ante esta sentencia interpusieron recurso de apelación ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos, quien revocó la sentencia del juez de primera instancia y rechazó la acción de amparo fundamentándose en el art 3 de la ley provincial 8369, sosteniendo que "al ser lo planteado por el actor un reclamo reflejo al deducido por el tercero citado en autos -Municipalidad de Galeguaychú- en el ámbito administrativo, resulta clara e inequívocamente inadmisibles la vía del amparo, debiendo continuar en sede administrativa el conflicto que aquí se genera" (fs. 789 vta.).

Ante la revocación de sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Entre Ríos, el actor interpuso recurso extraordinario y este fue denegado (ya que la acción de amparo para este tribunal debe dirigirse contra una sentencia definitiva o equiparable a tal, calidad de la que carecen -en principio- las que rechazan la acción de amparo pero dejan subsistente el acceso a la revisión judicial a través de la instancia ordinaria). Luego del rechazo del recurso extraordinario, el actor interpuso recurso de hecho, el cual la Corte Suprema de Justicia declaró admisible la queja, procedente el recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y devolver las actuaciones al tribunal de procedencia a fin de que se dicte un nuevo pronunciamiento.

### **Ratio decidendi de la sentencia:**

La Corte Suprema de Justicia conformada por los jueces Elena I. Highton de Nolasco, Ricardo Luis Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti, que de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, hace lugar a la queja, declara formalmente procedente el recurso extraordinario, deja sin efecto la sentencia

apelada y remiten los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento.

Interpretaron que afecta de modo directo e inmediato al debido proceso adjetivo (art. 18 de la Constitución Nacional) el fallo del Superior Tribunal, que el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo y especie (art 32 de Ley 25675) y que al rechazar el amparo no consideró que el objeto planteado por el actor era más amplio que el reclamo en sede administrativa.

Tal como lo exponen en el fallo CSJ 714/2016/RH1 Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental, fundamentan su decisión en base a que:

- El tribunal desconoce los hechos, las pruebas y los daños producidos y denunciados por los vecinos y por la Municipalidad de Gualeguaychú (fs. 597/607 y 687/690)- y no tuvo en cuenta la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado, ni a la preservación de la cuenca del Río Gualeguaychú y del valle de inundación.

- Se ha decidido prescindiendo las reglas de la lógica, de manera contraria a la ley y a los derechos involucrados, con grave afectación de lo dispuesto en los arts. 16, 17, 18, 31, 41 y 43 de la Constitución Nacional, 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1° del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los arts. 240 y 1975 del Código Civil y Comercial de la Nación, y en lo que establece la ley 25.675 General del Ambiente. El a quo omitió ejercer el control de razonabilidad y legalidad de la actuación de los otros poderes del estado y reitera que se han producido daños irreversibles, casi imposibles de recomponer.

- Mantener la primacía de la vía administrativa importa un exceso ritual manifiesto "donde se advierte un poder administrador complaciente e incapaz de someter a derecho a un privado a los mínimos estándares ambientales" (fs. 807) que fue lo que lo impulsó a acudir a la instancia judicial a fin de obtener una tutela judicial efectiva.

- El proyecto se realizaría sobre una zona de humedales la cual fue declarada área natural protegida y creada por la ley provincial 9718.

- Se omitió considerar normas conducentes tendientes a demostrar que la acción de amparo era la vía adecuada para la tutela de los derechos invocados (arts. 43 de la Constitución Nacional, 56 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos y art. 62 de la ley provincial 8369 ), el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional y 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad (art. 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos).

- Al tratarse de la protección de una cuenca hídrica y de un humedal se debe valorar la aplicación del principio precautorio (art. 40 de la ley 25.675), el in dubio pro natura que establece que "en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos" (Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, 2016) y el principio In Dubio Pro Agua, consistente con el principio In Dubio Pro Natura, que en caso de incerteza, establece que "las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos" (UICN. Octavo Foro Mundial del Agua, 2018).

### **Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales:**

Según Augusto Juan Méndez, en su libro "La constitución Nacional y el medio ambiente: art 41 de la CN" dice que "El derecho ambiental es el conjunto de normas que regulan las relaciones de derecho público y privado, tendientes a preservar el medio ambiente libre de contaminación, o a mejorarlo en caso de estar afectado"

Este derecho empezó a ser reconocido por el Derecho Internacional a partir del año 1972 en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano que expresó que “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

En nuestro país hay leyes específicas de protección al medio ambiente como la Ley General del Ambiente, el Régimen de Gestión Ambiental del agua, entre otras. Luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, con los derechos de tercera generación, se incorpora el art. 41 que establece que “Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y el deber de protegerlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley” Y también el art. 43 diciendo que “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley”.

En este fallo, el Sr. Majul interpone acción de amparo como afectado y luego solicita que se convierta en proceso colectivo basándose en el fallo 329:2316 que establece que “pertenece a la esfera social y trasciende la individual y, por tanto, su protección conlleva deberes a cargo de todos los ciudadanos, como correlato del derecho a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras” ; el fallo 332:111 dice que “el medio ambiente constituye un derecho de incidencia colectiva que tiene por objeto la defensa de un bien colectivo que pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión de titularidad alguna” y también el Fallo: 337:1361 , ya que está afectado el derecho del acceso al agua potable.

La zona donde la empresa quiere realizar el emprendimiento inmobiliario está sobre una zona de humedales que es área natural protegida según la Ordenanza 8914/1989 y la

10.476/2000 y afecta el valle de inundación del Río Gualaguaychu, por tal motivo debe valorarse el Principio precautorio establecido en la Ley General del Ambiente, el de in dubio pro aqua y el de in dubio pro natura que surgen de Convenciones Internacionales.

Nestor Cafferatta en su artículo “El Principio Precautorio” explica la evolución e importancia del mismo en el Derecho Ambiental. Este es consagrado en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo donde establecen que los Estados deberán aplicarlo conforme a sus capacidades para proteger el medio ambiente cuando haya peligro de daño grave e irreversible, y en nuestra legislación, en la Ley General del Ambiente lo define diciendo: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. También cita a Luis Facciano, especialista en derecho agrario que indica los tres elementos que lo caracterizan: la incertidumbre científica, la evaluación del riesgo de producción de un daño y el nivel de gravedad del daño: el daño debe ser grave e irreversible y sólo en este caso juega el principio de precaución.

Según la Ley General del Ambiente para realizar obras o actividades que sean susceptibles de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población están sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental previo a su ejecución, el cual, una vez aprobado, se autoriza la realización de la obra pero en este caso no fue realizado con anterioridad y el que se presentó fue insuficiente por no cumplir con los requisitos. Por tal motivo, el actor interpuso el amparo para que cesen y reparen los daños que hicieron.

Aquí estamos ante un problema axiológico entre la resolución del Superior Tribunal y la Corte Suprema de Justicia ya que hay conflicto entre una norma provincial y otra superior. El primero funda la inadmisibilidad con en el art. 3, incs. a y b, de la ley provincial de Procedimientos Constitucionales que establece que no se puede promover otra acción si hay un procedimiento administrativo anterior sobre el mismo hecho y la Municipalidad de Gualaguaychu ya había interpuesto la denuncia en sede administrativa, el cual era un reclamo reflejo y debía seguir por la misma vía. Luego la CSJ entiende que el

amparo interpuesto por el actor es más amplio que el objeto denunciado en sede administrativa ya que busca que cesen las obras para prevenir un daño inminente y grave para la comunidad, que cesen los ya producidos y los reparen; Es procedente el recurso federal cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior, podemos fundamentar esta decisión con el fallo “Orban, Alberto c/ Municipalidad de Buenos Ares” que establece que “El amparo es procedente cuando es necesaria la reparación urgente del perjuicio o la cesación inmediata de los efectos del acto, y se demuestra la ineficacia de las vías procesales, paralelas o previas, debiendo considerarse como agotamiento de las vías” y también en el fallo 320:1789 “Que la resolución impugnada reviste el carácter de sentencia definitiva en los términos del art. 14 de la ley 48, toda vez que es susceptible de provocar un agravio de imposible o tardía reparación ulterior”.

### **Postura de la autora:**

El cuidado del medio ambiente ha tomado relevancia global en los últimos años y es muy importante el papel que cada individuo debe cumplir. En nuestro país se ha reconocido este derecho deber en la Constitución Nacional, en los Tratados y Convenciones Internacionales que somos parte y en las leyes concordantes.

Nuestro deber es defender el medio ambiente que nos rodea tanto para nosotros mismos como para las generaciones futuras y velar por el correcto control que deben cumplir los Estados. Según el art 41 y 43 de la CN, toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado y a interponer acción rápida y expedita de amparo cuando vea afectado un derecho o garantía que sea reconocido por la CN, tratados internacionales o leyes nacionales, ya sea de forma individual o colectivo.

En este fallo, el actor interpone la acción de amparo de manera individual y luego se peticiona colectivamente ya que más personas ven que sus derechos ambientales están afectados. El proyecto inmobiliario afecta los humedales que son un área natural protegida, el derecho al acceso del agua potable, la cuenca del Rio de Gualeguaychu al realizar movimientos de tierra y produce daños irreversibles para la comunidad.

Adhiero a la resolución de los jueces de la Corte Superior de Justicia de la Nación al declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto el del Tribunal Superior ya que también considero que el amparo interpuesto por el actor es más amplio que el de sede administrativa por la Municipalidad de Gualeguaychu, que es necesario el cese inmediato de las obras, la reparación urgente del perjuicio y que tiene carácter de sentencia definitiva por el agravio de imposible o tardía reparación. En temas ambientales es muy importante el factor tiempo por los daños que pueden producir las acciones u omisiones del hombre en el ecosistema debido a que son difícil recuperación, igual relevancia tienen las vías administrativas y procesales que se siguen para resolver estos problemas, como lo analizamos en este fallo.

Los ciudadanos debemos ser sujetos activos y preservar el medio ambiente que nos rodea con los medios legales que tenemos a nuestro alcance tanto nacionales como internacionales y los Estados deben cumplir con su obligación de regular, controlar y sancionar a quienes violan estos derechos.

### **Referencias:**

#### **Legislación:**

- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972
- Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, 2016
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Octavo Foro Mundial del Agua, 2018
- Constitución Nacional de la República Argentina, 1994
- Constitución Provincial de la provincia de Entre Ríos, 2008
- Código Civil y Comercial de la Nación, 2015
- Ley 25675 General del Ambiente, 2002

- Ley 25688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, 2002
- Ley 48, 1863
- Ley Provincial 8369, 1990
- Ley Provincial 9718, 2006
- Ordenanza 8914/1989
- Ordenanza 10.476/2000

**Jurisprudencia:**

- CSJN, “**Barreto, José y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ acción de amparo**” Fallo 320: 1789. (Consultado 23/10/19) Recuperado de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=6301> Sentencia del 21 de Agosto de 1997
- CSJN, “**Halabi Ernesto c/ P.E.N.-LEY 25873-DTO. 1563/04 s/amparo ley 16.986**”, Fallos 332:111, sentencia del 24 de febrero de 2009. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-halabi-ernesto-pen-ley-25783-dto-1563-04-amparo-ley-16986-fa09000006-2009-02-24/123456789-600-0009-0ots-eupmocsollaf> (Consultado 23/10/19)
- CSJN “**Kersich, Juan Gabriel y otros c/ AGUAS BONAERENSES SA Y OTROS Y OTRO s/amparo**” Fallo 337: 1361. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-kersich-juan-gabriel-otros-aguas-bonaerenses-sa-otros-amparo-fa14000188-2014-11-27/123456789-881-0004-1ots-eupmocsollaf> (Consultado 23/10/19)
- CSJN, “**Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros**” Fallo 329:2316, sentencia del 20 de Junio de 2006. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion->

[ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf](http://www.saij.gov.ar/camara-nacional-apelaciones-civil-nacional-ciudad-autonoma-buenos-aires-orban-alberto-municipalidad-ciudad-buenos-aires-amparo-fa93020593-1993-02-10/123456789-395-0203-9ots-eupmocsollaf) (Consultado 23/10/19)

- **C.N. Civil Sala A 10 II 1993 “Orban, Alberto c/ Municipalidad de Buenos Aires”**  
Recuperado de: [http://www.saij.gov.ar/camara-nacional-apelaciones-civil-nacional-ciudad-autonoma-buenos-aires-orban-alberto-municipalidad-ciudad-buenos-aires-amparo-fa93020593-1993-02-10/123456789-395-0203-9ots-eupmocsollaf?](http://www.saij.gov.ar/camara-nacional-apelaciones-civil-nacional-ciudad-autonoma-buenos-aires-orban-alberto-municipalidad-ciudad-buenos-aires-amparo-fa93020593-1993-02-10/123456789-395-0203-9ots-eupmocsollaf)  
(Consultado 23/10/19)

**Doctrina:**

- **Cafferatta Nestor, A.** 2004, “*El Principio Precautorio*”. Gaceta Ecológica N 73.  
Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/539/53907301.pdf> (Consultado 23/10/19)
- **Menéndez, A.J.** 2000. “*La Constitución Nacional y el Medio Ambiente: art 41 de la CN*”  
Edic. Jurídicas Cuyo, Mendoza. (Consultado el 23/10/19). Recuperado de:  
<https://www.mendoza.conicet.gov.ar/portal/enciclopedia/terminos/DerAmb.htm>

**FALLO:**

**CSJ 714/2016/RH1 Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental.**

Buenos Aires, 11 de julio de 2019.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que Julio José Majul, con domicilio en la ciudad de Gualeguaychú, Provincia de Entre Ríos, interpuso acción de amparo ambiental colectivo, a la que posteriormente adhirieron otros vecinos (legajo de adhesiones, agregado a la queja), contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la empresa “Altos de Unzué” –en adelante, la empresa- y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, con el objeto de prevenir un daño inminente y grave para toda la comunidad de las ciudades de Gualeguaychú y de Pueblo General Belgrano y las zonas aledañas; de que cesen los perjuicios ya producidos y se los repare (fs. 7 y 10), en razón de las obras vinculadas al proyecto inmobiliario “Amarras de Gualeguaychú” –que trataría de un barrio náutico con unos 335 lotes residenciales, más 110 lotes residenciales con frentes náuticos, más complejos multifamiliares de aproximadamente 200 unidades y un hotel de unas 150 habitaciones-. Afirmó que el proyecto se encuentra en el Municipio de Pueblo General Belgrano –es decir, en la ribera del Río Gualeguaychú, lindero al Parque Unzué, en la margen del río perteneciente al Municipio de Pueblo General Belgrano, justo enfrente a la Ciudad de Gualeguaychú-.

Dijo que la zona había sido declarada área natural protegida por la Ordenanza Yaguarí Guazú y por la Ordenanza Florística del Parque Unzué (nros. 8914/1989 y 10.476/2000, respectivamente). Sostuvo que la empresa había comenzado sin las autorizaciones necesarias tareas de desmonte –destruyendo montes nativos y causando daños a la flora y al ambiente- en la zona del Parque Unzué, de levantamiento de enormes

diques causando evidentes perjuicios futuros a la población de Gualeguaychú y amenazando seriamente a los habitantes de las zonas cercanas al Río Gualeguaychú pues seguramente se verán inundados en cuanto repunte la altura del río, en razón de los terraplenes erigidos.

Alegó, que el proyecto se emplaza dentro del valle de inundación del Río Gualeguaychú, que forma parte del curso de agua y le permite evacuar los importantes caudales que pueden sobrevenir en épocas de creciente.

Continuó diciendo que la empresa no había presentado un proyecto sanitario ni plan de manejo de residuos, ni de tratamiento de desechos cloacales propios. Afirmó que existiría un impacto negativo al ambiente y afectaría al “Parque Unzué” por el gran movimiento vehicular para conectar al barrio “Amarras” con la ciudad de Gualeguaychú.

Sostuvo que la Municipalidad de Gualeguaychú había solicitado en sede administrativa la suspensión de los efectos del acto administrativo mediante el cual se otorgó aptitud ambiental al barrio. Afirmó que pretende en esta acción no solo la suspensión de los efectos del acto que aprobó el proyecto, sino que se lo declare nulo de nulidad absoluta en razón de ser contrario a los arts. 41, 43, 75 incs. 17 y 19 de la Constitución Nacional y arts. 56 y 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Por último, solicitó que se ordenara a la Municipalidad de Pueblo General Belgrano que no autorice la obra. Agregó que había iniciado la presente acción en razón de la “inacción de las autoridades pertinentes” (fs. 2).

Posteriormente, a fs. 10, amplió demanda. Aclaró que dirigía su demanda contra la empresa Altos de Unzué S.A. para que interrumpiera las obras del proyecto y que reparara, a su costo, lo ya hecho que constituye “un mal irreversible para nuestra comunidad”, en especial la ribereña; contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, porque es la responsable de la autorización que califica de ilegal, para que se construya el emprendimiento “Amarras de Gualeguaychú” y contra la Provincia de Entre Ríos – Secretaría de Ambiente- para que no autorice el proyecto, en especial para que se declare nula la resolución 264/2014 que autoriza a la empresa a continuar la obra.

2°) Que el juez de primera instancia (fs. 12/13) tuvo por promovida la acción de amparo ambiental colectivo y citó como tercero a la Municipalidad de San José de Gualeguaychú.

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos (fs. 462/463) declaró la nulidad de esa resolución (fs. 12/13) y de todo lo actuado a partir de ella, en razón de que fue dictada bajo normas de una ley de amparo derogada, y devolvió las actuaciones al tribunal de origen a fin de que, por quien correspondiera, se regularizara el proceso con arreglo a la ley vigente.

3°) Que el actor volvió a ampliar la demanda y mejoró su fundamentación (fs. 496/511). Expresó que pretendía que se declarara nula la resolución 340/2015 de la Secretaría de Ambiente provincial en razón de que se otorgó a la empresa –según la cual continuaba con la obra- un certificado de aptitud ambiental infundado y de carácter condicionado. También advirtió que la Municipalidad de Gualeguaychú había presentado un recurso de apelación jerárquico contra dicho acto, en el expediente administrativo 1420837, pendiente de resolución por parte del Ministerio de Producción de Entre Ríos.

Afirmó que los trabajos de movimientos de tierra y terraplenes, que había realizado la empresa, generaron graves impactos en el cauce del Río Gualeguaychú y en sus zonas de anegación. Destacó que el principal río de esta cuenca es el Gualeguaychú y que es el segundo en importancia en la provincia. Dijo que las zonas litorales son, por definición, espacios bastantes frágiles y complicados. Debido a que son el intermedio entre ecosistemas distintos. Agregó que hay un mecanismo de regulación de inundaciones de recarga de acuíferos, por ello las prácticas de buen urbanismo “Desaconsejan el avance sobre los humedales, que son las morfologías propias de las zonas costeras” (fs. 499 vta.). Sostuvo que las inconveniencias del proyecto “Amarras de Gualeguaychú” nacían precisamente de ocupar una parte del territorio cuya función natural es amortiguar parte del agua esparcida sobre ella durante las crecidas del Río Gualeguaychú, absorbiendo millones de metros cúbicos de agua por la estructura natural permeable del humedal no inundado permanentemente.

Afirmó que había promovido la acción de amparo ambiental colectivo en su carácter de “afectado” (arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional), y solicitó que se convirtiera en un proceso colectivo con fundamento en los precedentes de Fallos: 337:1361 y 332:111 (“Kersich” y “Halabi”) en razón de que estaban en juego los derechos a gozar de un ambiente sano y equilibrado y de acceso al agua potable. Afirmó que la Secretaría de Ambiente había dejado de lado sus deberes de protección del ambiente, violando claramente el principio precautorio establecido por la Ley General del Ambiente (Ley 25.675) y por el art. 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Solicitó, además, una medida cautelar con el objeto de que se suspendan las obras.

Dijo que la propia empresa reconoció en su “Plan de manejo Ambiental” la pérdida de cobertura vegetal, la alteración del comportamiento de los patrones de fauna, la afectación del paisaje y la modificación del cauce del río. Sostuvo que el Estudio de Impacto Ambiental que había presentado la empresa no cumplía con lo establecido por la ley 25.675 y el decreto provincial 4977/09 pues es insuficiente y lo que importaba no era la presentación del Estudio de Impacto Ambiental, sino que fuese controlado por el Estado – Evaluación de Impacto Ambiental-.

4º) Que el juez en lo civil y comercial n° 3 del Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos tuvo por promovida la acción de amparo ambiental y admitió otorgar el trámite de proceso colectivo, citó como tercero a la Municipalidad de Gualeguaychú y, finalmente, hizo lugar a la medida cautelar (fs. 512).

Posteriormente se presentaron Altos de Unzué S.A., la Municipalidad de Pueblo General Belgrano y la Provincia de Entre Ríos (Secretaría de Ambiente) y contestaron demanda. A fs. 595/607 se presentó la Municipalidad de Gualeguaychú en su carácter de citada como tercero.

El juez de primera instancia (fs. 634/676), en síntesis, hizo lugar a la acción colectiva de amparo ambiental y ordenó el cese de obras. Condenó solidariamente a la firma “Altos de Unzué S.A.”, a la Municipalidad de Pueblo General Belgrano y al Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos a recomponer el daño ambiental en el término de noventa días y designó a la Dirección de Medio Ambiente de la Ciudad de Gualeguaychú

para controlar dicha tarea. Declaró la inconstitucionalidad del art. 11 del decreto 7547/1999 y, en consecuencia, la nulidad de la resolución 340/2015 de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Entre Ríos.

5°) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos hizo lugar a los recursos de apelación interpuestos por la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, Altos de Unzué S.A. y la Provincia de Entre Ríos, revocó la sentencia del juez de primera instancia y, en consecuencia, rechazó la acción de amparo.

Para así decidir, los jueces sostuvieron que si bien el actor no había sido parte en las actuaciones administrativas, este reconoció que la Municipalidad de Gualeguaychú había realizado la denuncia en sede administrativa con anterioridad a la interposición de la acción de amparo. Interpretaron que “al ser lo planteado por el actor un reclamo reflejo al deducido por el tercero citado en autos –Municipalidad de Gualeguaychú- en el ámbito administrativo, resulta clara e inequívocamente inadmisibles la vía del amparo, debiendo continuar en sede administrativa el conflicto que aquí se genera” (fs. 789 vta.).

Agregó que existía un procedimiento administrativo en el cual poseía competencia específica la autoridad administrativa y en el que se estaban evaluando los temas técnicos que incumben a la materia ambiental. Además, resaltó que el Gobernador de la Provincia de Entre Ríos había dictado el decreto 258/2015, que gozaba de presunción de legitimidad, por el que suspendió la resolución 340/2015 –mediante la cual se había otorgado el certificado de aptitud ambiental condicionado-. Sostuvo que, en consecuencia, no existía un peligro inminente que autorizara a obviar la vía administrativa ya iniciada.

Concluyó que el amparo era inadmisibles con fundamento en el art. 3°, incs. a y b, de la ley provincial 8369 de Procedimientos Constitucionales, a fin de evitar una doble decisión sobre asuntos idénticos.

6°) Que contra esa decisión, el actor interpuso recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

Afirma que el fallo es equiparable a sentencia definitiva pues ocasiona un perjuicio de tardía o muy dificultosa reparación ulterior, afectando derechos básicos a la salud y al agua potable. Aduce que existen daños ya producidos que afectan al ambiente.

Sostiene que el tribunal desconoce los hechos, las pruebas y los daños producidos y denunciados –por su parte, por los vecinos y por la Municipalidad de Gualeguaychú (fs. 597/607 y 687/690)- y no tuvo en cuenta la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado, ni a la preservación de la cuenca del Río Gualeguaychú y del valle de inundación.

Dice que la sentencia es arbitraria en razón de que el tribunal ha decidido prescindiendo las reglas de la lógica, de manera contraria a la ley y a los derechos involucrados, con grave afectación de lo dispuesto en los arts. 16, 17, 18, 31, 41 y 43 de la Constitución Nacional, 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1° del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1975 y 240 del Código Civil y Comercial de la Nación, y en lo que establece la ley 25.675 General del Ambiente.

Además, argumenta que el a quo omitió ejercer el control de razonabilidad y legalidad de la actuación de los otros poderes del estado y reitera que se han producido daños irreversibles, casi imposibles de recomponer, como la desaparición de especies arbóreas, del bosque y del humedal (valle de inundación y sus consecuencias), la alteración del curso natural del río y el gran movimiento de tierras, lo cual evidencia un desprecio, además, al paisaje. Agrega que mantener la primacía de la vía administrativa importa un exceso ritual manifiesto “donde se advierte un poder administrador complaciente e incapaz de someter a derecho a un privado a los mínimos estándares ambientales” (fs. 807) que fue lo que lo impulsó a acudir a la instancia judicial a fin de obtener una tutela judicial efectiva. Dice que no se tuvo en cuenta el principio precautorio.

Agrega que el a quo consideró que el objeto del amparo no solo busca la paralización de las obras sino también la recomposición del ambiente al estado de hecho anterior.

Señala que el caso tiene gravedad institucional puesto que lo que aquí se resuelva servirá de modelo para fijar las pautas de otros proyectos en la zona.

7°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible pues, si bien es cierto que a efectos de habilitar la instancia extraordinaria aquel debe dirigirse contra una sentencia definitiva o equiparable a tal, calidad de la que carecen –en principio- las que rechazan la acción de amparo pero dejan subsistente el acceso a la revisión judicial a través de la instancia ordinaria (Fallos: 311:1357; 330:4606), esta Corte ha sostenido que ello no obsta para admitir la procedencia del recurso federal cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior (Fallos: 320:1789; 322:3008; 326:3180).

Surge que en el caso, se llevaron a cabo acciones para la construcción del barrio que dañaron al ambiente, que por su magnitud podrían ser de difícil o imposible reparación ulterior.

En primer lugar, del Estudio de Impacto Ambiental –EIA en adelante-, realizado por la consultora “Ambiente y Desarrollo” -de enero de 2012- (conforme fs. 2/216 del agregado a la queja “Copias certificadas del expediente administrativo de la Secretaría de Ambiente de la Provincia”, al que se hará referencia en este considerando, excepto que se aclare que se trata de otro expediente administrativo agregado), surge que citan la “Reserva de los Pájaros y sus Pueblos Libres” (fs. 45) –dicha reserva fue creada por la ley provincial 9718 que en el artículo 1° “Declara área natural protegida a los Humedales [...] del Departamento Gualeguaychú”-. Sin embargo, también se desprende del EIA que “el proyecto [sito en el Departamento de Gualeguaychú] se realizará sobre una zona de humedales” (fs. 27) y que “[los] (movimientos de suelo), la construcción de talud vial (Construcción de terraplenes), y el relleno de celdas con material refulado, alterarían las cotas de la morfología original del terreno. Se trata de impactos permanentes e irreversibles” (fs. 148). Es decir, del mismo EIA presentado por la empresa surge que se realizarían trabajos en un humedal –dentro de un área natural protegida- y que se generarían impactos permanentes e irreversibles.

Por otra parte, desde la presentación del EIA en sede administrativa en octubre de 2012 hasta su aprobación mediante resolución 340/2015 de julio de 2015, la

empresa realizó trabajos de magnitud en el predio. En efecto, sin perjuicio de las denuncias de los vecinos ante la Secretaría de Ambiente de la provincia –y demás organismos- en los que solicitaban la interrupción de la obra por violación a normas ambientales (fs. 322/323 vta.; 378; 391/392; 400 y 875), resulta que la empresa realizaba movimientos de suelo pues lo constató la propia Secretaría (fs. 334) en algunos casos durante períodos en donde se encontraba suspendido el proyecto (conf. resolución 586/2013 –fs. 362/365-). Cabe agregar que el Director de la Dirección de Desarrollo Sustentable de la Municipalidad de Gualeguaychú envió a la Secretaría de Ambiente Sustentable de la provincia un acta de constatación y fotografías informando la ejecución de obras y movimientos de suelo a gran escala (fs. 652/656).

Asimismo, el Informe de la Secretaría de Desarrollo de la Municipalidad de Gualeguaychú (original incorporado al “Legajo Documental Municipalidad de Gualeguaychú”, n° 5916, fs. 46/54) evidencia las graves transformaciones en el área en el transcurso del tiempo y cómo se desarrolló un impacto negativo en el ambiente. En efecto, en la imagen de junio de 2004 la Municipalidad expresa que “era un monte denso mixto de Algarrobos, ñandubay, coronillos, talas, chañar y espinillos, etc.” (fs. 761), en la imagen de enero de 2012 “se observa el desmonte total del predio”, en la imagen de marzo de 2013 “se observa la intervención realizada sobre el terreno a raíz de la ejecución del proyecto” (fs. 752), en las últimas cuatro imágenes fotográficas (fs. 754/756) aflora que el relleno del emprendimiento “aumentará la mancha de inundación sobre el área urbana de la ciudad de Gualeguaychú”. En resumen, del informe citado se pueden constatar las graves transformaciones en el área durante el transcurso del tiempo y la alteración negativa al ambiente en el valle de inundación.

En ese contexto, el Director de la Dirección de Hidráulica de la Provincia de Entre Ríos, Ingeniero Gietz, envió dos oficios –septiembre de 2014- (fs. 620/623, uno dirigido a la Secretaría de Ambiente de la provincia y el otro a la Secretaría de Estado de la Producción) en donde compartió el informe del Ingeniero en Recursos Hídricos José Luis Romero, del cual surgía que existe una afectación en el valle de inundación –humedal-. Del informe del Ingeniero Romero (fs. 623/628, informe original a fs. 613/618 del expediente administrativo 1416477 del Gobierno de Entre Ríos) surge, en síntesis, que “la

construcción de la obra implicaría una sobreelevación del nivel del río en el tramo de aguas arriba de la obra [... que] en zona de desarrollo urbano, pueden ser en algún momento la diferencia entre inundarse y no inundarse” (fs. 624).

A esta altura, vale recordar que los dictámenes emitidos por organismos del Estado en sede administrativa sobre daño ambiental agregados al proceso tienen la fuerza probatoria de los informes periciales (conf. art. 33, de la ley 25.675).

En conclusión, de las constancias agregadas a la causa, emerge que aún antes de la aprobación del EIA (resolución 340/2015) la empresa llevó a cabo acciones que dañaron al ambiente y que por su magnitud, podrían ser de imposible o muy difícil reparación ulterior.

8°) Que asimismo corresponde habilitar el remedio federal pues se verifica una excepción a la regla dispuesta por esta Corte según la cual los pronunciamientos por los que los superiores tribunales provinciales deciden acerca de los recursos de orden local no son, en principio, susceptibles de revisión por medio de la apelación federal por revestir carácter netamente procesal. En tal sentido, procede la excepción cuando lo resuelto por los órganos de justicia locales no constituye una derivación razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias de la causa (Fallos: 330:4930 y 333:1273), o se realiza un examen de los requisitos que debe reunir la apelación con inusitado rigor formal que lesiona garantías constitucionales (Fallos: 322:702; 329:5556; 330:2836).

En el caso, el superior tribunal local, al rechazar la acción de amparo en razón de que existía “un reclamo reflejo” deducido con anterioridad por la Municipalidad de Gualeguaychú en sede administrativa, omitió dar respuesta a planteos del actor conducentes para la solución del caso, tendientes a demostrar que la acción de amparo era la vía adecuada para la tutela de los derechos invocados.

En primer lugar, el tribunal local no tuvo en cuenta que en la pretensión del actor por vía de amparo, además del cese de las obras, se había solicitado la recomposición del ambiente (fs. 7, 10 y 496 vta. del expediente principal); mientras que la Municipalidad de Gualeguaychú –en sede administrativa- informó avances de la obra y manifestó su oposición (fs. 315/317, 652/656, 660/663, 731/739 del agregado a la queja “Copias

certificadas del expediente administrativo de la Secretaría de Ambiente de la Provincia”; y fs. 2/65 “Legajo Documental Municipalidad de Gualeguaychú”) y, finalmente, solicitó la interrupción de las obras y un nuevo Estudio de Impacto Ambiental (fs. 906/910 vta. del agregado a la queja “Copias certificadas del expediente administrativo de la Secretaría de Ambiente de la Provincia”). Es decir, la pretensión del actor en la acción de amparo –más allá de que no había actuado en sede administrativa- es más amplia –en razón de que solicitó la recomposición del ambiente- que la de la comuna en sede administrativa y, en consecuencia, no resulta un “reclamo reflejo” como sostuvo el tribunal local.

Además, el razonamiento expuesto por los jueces del superior tribunal de que existía un “reclamo reflejo” interpuesto con anterioridad por la comuna de Gualeguaychú, resulta contrario a lo establecido por el segundo párrafo del art. 30 de la ley 25.675 (Ley General del Ambiente, de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional –art. 3º-) que establece que deducida una demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados -en el caso, el afectado, Majul-, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Esto es lo que sucedió en el caso no solo cuando la Municipalidad de Gualeguaychú intervino como tercero en el presente juicio (conf. fs. 595/607), sino cuando expresó que existían diferencias entre su planteo en sede administrativa con la pretensión del actor (fs. 825/825 vta.).

En conclusión, tal como afirma el recurrente, el tribunal superior al dar primacía a la vía administrativa y, en consecuencia, rechazar el amparo ambiental, incurrió en un exceso ritual manifiesto y vulneró el derecho a una tutela judicial efectiva.

9º) Que por otra parte, el actor sostuvo que los magistrados del superior tribunal habían omitido valorar los hechos y los distintos elementos probatorios que eran conducentes para la solución de la causa y, además, que existió un obrar complaciente de la administración que causó un impacto negativo en el ambiente. En efecto, de los expedientes administrativos, tal como se detalló en el considerando 7º, se evidencia una alteración negativa al ambiente, incluso antes de la aprobación condicionada del Estudio de Impacto Ambiental (resolución 340/2015). Vale destacar que el tribunal superior, al valorar la citada resolución –y el decreto 258/2015 que suspendió sus efectos-, omitió considerar, que los

estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma condicionada (conforme arts. 2 y 21 del decreto provincial 4977/2009 – conforme art. 84 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos-, y arts. 11 y 12 de la ley 25.675 y Fallos: 339:201 y 340:1193).

10) Que cabe recordar que si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su falta de utilización no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la citada institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (Fallos: 320:1339 y 2711; 321:2823; 325:1744; 329:899 y 4741). En ese sentido, los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditivas a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales (Fallos: 327:2127 y 2413; 332:1394, entre otros).

En tal contexto, no puede desconocerse que en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de la propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta como una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (Fallos: 329:3493).

En efecto, el tribunal superior omitió considerar normas conducentes tendientes a demostrar que la acción de amparo era la vía adecuada para la tutela de los derechos invocados (art. 43 de la Constitución Nacional y 56 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos; y art. 62 de la ley provincial 8369 –amparo ambiental-). Además, omitió considerar el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional y 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad (art. 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos).

En particular, no tuvo en cuenta que la provincia tiene a su cargo la gestión y el uso sustentable de las cuencas hídricas y “los sistemas de humedales que se declaran libres de construcción de obras de infraestructura a gran escala que puedan interrumpir o degradar la libertad de sus aguas y el desarrollo natural de sus ecosistemas asociados” (art. 85 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos).

11) Que, cabe destacar que esta Corte afirmó que la cuenca hídrica es la unidad, en la que se comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular (Fallos: 340:1695). La cuenca hídrica es un sistema integral, que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua, incluyendo, entre otras, a los humedales.

12) Que los humedales son las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros (conforme la Convención Relativa a los Humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, firmada en Ramsar el 2 de febrero de 1971, modificada según el Protocolo de París del 3 de diciembre de 1982 y las enmiendas de Regina del 28 de mayo 1987, a las que la República Argentina adhirió mediante leyes 23.919 y 25.335).

El documento “Valoración económica de los humedales” (Oficina de la Convención de Ramsar de 1997), define los distintos tipos de humedales y, específicamente, a los fluviales como “tierras anegadas periódicamente como resultado del desbordamiento de los ríos (por ejemplo, llanuras de inundación, bosques anegados y lagos de meandro)”. Entre sus funciones se destaca la de “control de crecidas/inundaciones” ya que almacenan grandes cantidades de agua durante las crecidas y reducen el caudal máximo de los ríos y, por ende, el peligro de inundación aguas abajo. Entre muchas otras funciones, conviene destacar la de “protección de tormentas”, “recarga de acuíferos” y “retención de sedimentos y agentes contaminantes” (fs. 128/131).

En cuanto a la actualidad de los humedales “(incluyendo ríos y lagos) cubren solamente el 2,6% de la tierra, pero desempeñan un papel desproporcionadamente grande

en la hidrología por unidad de superficie. La mejor estimación de la pérdida global reportada de área natural de humedales debido a la actividad humana oscila por término medio entre el 54 y el 57%, pero la pérdida puede haber alcanzado incluso el 87% desde el año 1700, con una tasa 3,7 veces más rápida de pérdida de humedales durante el siglo XX y principios del siglo XXI, lo que equivale a una pérdida de entre el 64 y el 71% de la extensión de humedales desde la existente en 1900 (Davidson, 2014)” (WWAP Programa Mundial de las Naciones Unidas de Evaluación de los Recursos Hídricos, ONU-Agua. 2018. Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2018: Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua. París, UNESCO, páginas 20/21).

En conclusión, resulta evidente la necesidad de protección de los humedales. En este sentido, el art. 12 de la ley 9718 –que declaró “Área Natural Protegida” a los humedales del Departamento de Gualeguaychú, en donde se sitúa el proyecto de barrio-, ordenó su comunicación a la Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y al Comité Ramsar de Argentina, entre otros organismos.

13) Que, en esta línea, corresponde recordar que el paradigma jurídico que ordena la regulación del agua es eco-céntrico, o sistémico, y no tiene en cuenta solo los intereses privados o estatales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente (Fallos: 340:1695).

En efecto, al tratarse de la protección de una cuenca hídrica y, en especial, de un humedal, se debe valorar la aplicación del principio precautorio (art. 4° de la ley 25.675). Asimismo, los jueces deben considerar el principio *in dubio pro natura* que establece que “en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios... derivados de los mismos” (Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN-, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016).

Especialmente el principio *In Dubio Pro Aqua*, consistente con el principio *In Dubio Pro Natura*, que en caso de incerteza, establece que las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos (UICN. Octavo Foro Mundial del Agua. Brasilia Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia, 21 de marzo de 2018).

En conclusión, el fallo del superior tribunal contraría la normativa de referencia; en especial el art. 32 de la Ley General del Ambiente 25.675 –que establece que el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo y especie- y los principios *In Dubio Pro Natura* e *In Dubio Pro Aqua*. Todo lo cual, conspira contra la efectividad en la defensa del ambiente que persigue el actor en el caso.

14) Que, en tales condiciones, lo resuelto por el superior tribunal de la provincia afecta de modo directo e inmediato el derecho al debido proceso adjetivo (art. 18 de la Constitución Nacional) en razón de que consideró que la acción de amparo no era la vía, y no valoró que el objeto de dicha acción era más amplio que el reclamo de la Municipalidad de Gualeguaychú en sede administrativa y que se había producido una alteración negativa del ambiente –aún antes de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental-; por lo que corresponde su descalificación como acto jurisdiccional en los términos de la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad de sentencias (Fallos: 325:1744).

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

Elena I. Highton de Nolasco - Juan Carlos Maqueda - Ricardo Luis Lorenzetti - Horacio Rosatti.

Recurso de queja interpuesto por Julio Jesús Majul, actor en autos, representado por el doctor Mariano J. Aguilar.

Tribunal de origen: Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, Sala de Procedimientos Constitucionales.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial n° 2, de Gualeguaychú.