

UNIVERSIDAD
SIGLO
La educación evoluciona



*La importancia de la Evaluación de Impacto Ambiental en el análisis del
fallo Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/
acción de amparo ambiental*

Carrera: Abogacía

Alumno: GARCIA, Natalia Lorena

Legajo: VABG33243

DNI: 25.231.306

Tutora: Foradori, María Laura

Año: 2020

Sumario: I. Introducción. – II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. – III. Análisis de la ratio decidendi.- IV. Recepción constitucional del derecho ambiental. – V. El principio *in dubio pro natura* como sustento en la protección de los humedales. – VI. La importancia de la Evaluación de Impacto Ambiental. - VII. Postura de la autora. – VIII. Conclusión. – IX. Listado de referencias bibliográficas.

I. Introducción

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa conocida como “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, provocó uno de los más significativos e importantes avances en lo que respecta a la protección de los humedales, la recomposición del daño ambiental, y los derechos de acceso al agua. A su vez remarcó que la interpretación de la acción de amparo debe ser analizada de manera amplia y flexible, ya que lo que está en juego es la conservación del medio ambiente y más precisamente la protección y prevención de las cuencas hídricas y humedales.

En lo que corresponde a su relevancia socio-jurídica, los Magistrados recalcaron la importancia de los principios de precaución y prevención de la Ley General de Ambiente N° 25.675 en su art. 4. A su vez resaltaron los principios internacionales, *in dubio pro natura e in dubio pro aqua*. Estos principios internacionales traído en esta sentencia por la Corte vienen a ratificar la importancia de la protección de las cuencas hídricas y de los humedales.

El problema jurídico presente en el fallo bajo análisis es de tipo axiológico, siguiendo a Alchourrón y Bulygin (1998), este se halla cuando existe un conflicto valorativo entre leyes y principios. Así es que las resoluciones 264/2014 y 340/2015 de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos facultaron a la empresa Altos de Unzué a seguir con la ejecución del proyecto de un barrio náutico. Estas resoluciones concedieron a la empresa la posibilidad de la obtención del certificado de aptitud ambiental. Por lo que se desconoció el principio *in dubio pro natura* y su especie *in dubio pro aqua*; el art. 41 de la Constitución Nacional, arts. 56 y 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos; arts. 4, 11, 12 y 13 de la Ley General del Ambiente N° 25.675 y por último el art. 1 de la Ley provincial N° 9.718 que declara a los humedales situados en Gualeguaychú área natural protegida.

El presente comentario a fallo, se estructurará mediante la reconstrucción de la premisa fáctica y la historia procesal para así derivar a la decisión del tribunal.

Posteriormente, se analizarán los argumentos esgrimidos por los Magistrados, es decir la ratio decidendi. Seguidamente, nos adentraremos en la doctrina y jurisprudencia relacionada a los ejes centrales del problema jurídico para derivar así a la postura de la autora donde se llegará a una conclusión.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal

En la Ciudad de Gualeguaychú, es Sr. Majul Julio José, interpuso acción de amparo ambiental colectivo, a lo que subsiguientemente se adhirieron otros vecinos, contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la empresa Altos de Unzué y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos. La razón del amparo fue motivada por un proyecto inmobiliario en el que se construiría un barrio náutico situado a la ribera del Río Gualeguaychú en el municipio de Pueblo General Belgrano. La finalidad de la acción fue prevenir un daño grave e inminente para las poblaciones de las comunidades afectadas. Así, se solicitó que cesen los perjuicios ya producidos y se los repare, como también así se pretendió que se suspendan los efectos y se declaren nulas las Resoluciones 264/2014 y 340/2015 de la Secretaría de Ambiente, en razón de que se le concedió a la empresa un certificado de aptitud ambiental infundado y de carácter condicionado.

El Juzgado de Primera Instancia tuvo por promovida la acción de amparo ambiental colectivo y citó como tercero a la Municipalidad de San José de Gualeguaychú. A continuación, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos declaró la nulidad de la Resolución 264/2014 y de todo lo actuado a partir de ella y devolviendo las actuaciones al tribunal de origen, para que por quien corresponda regularice el proceso de acuerdo a la ley vigente.

Así pues, vuelven los autos al Juez en lo Civil y Comercial N° 3 del Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos; haciendo lugar a la acción de amparo ambiental y ordena el cese de las obras. Resolvió condenar solidariamente a la empresa, a la Municipalidad de Pueblo General Belgrano y al Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos para que recompongan en el término de noventa días el daño ambiental producido y nombro a la Dirección de Medio Ambiente de la Ciudad de Gualeguaychú para inspeccionar dicha tarea. Asimismo, resolvió declarar la inconstitucionalidad del art. 11 del decreto 7547/1999 y en concordancia la nulidad de la resolución 340/2015 de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Entre Ríos.

Los demandados ante dicho veredicto, interponen recurso de apelación ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos, que hace lugar al recurso y

revoca de esta manera la sentencia de *a quo*. Dicho Tribunal expresó que existió un procedimiento administrativo en el cual poseía competencias específicas la autoridad administrativa. Que a su vez se estaban valorando temas técnicos que le corresponden al derecho ambiental. Por lo que contra dicha decisión el, Sr. Majul interpone recurso extraordinario, que fue denegado, dando así, origen a la queja ante la Corte Suprema de Justicia.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hace lugar a la queja, declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Manda a que vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento.

III. Análisis de la *ratio decidendi*

El Máximo Tribunal de Justicia de la Nación resolvió con unanimidad que el recurso extraordinario era formalmente admisible ya que “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” ello no obsta para admitir la procedencia del recurso federal “cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior”¹.

Los Magistrados resaltaron que las tareas realizadas en el barrio náutico, causaron un daño en el medio ambiente de muy difícil o imposible reparación ulterior. Asimismo expresaron que del resultado del Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa en el año 2012, surge que los trabajos allí realizados, se encuentra un área natural protegida como lo son los humedales y, en consecuencia de los trabajos realizados en esta área se obtendría daños ambientales permanentes e irreversibles².

La Corte expresó que el tribunal *a quo* no considero las leyes vigentes necesarias para a expresar que la acción expedita de amparo era la vía idónea que tutela los derechos fundamentales para vivir en un medio ambiente sano he equilibrado. Al mismo tiempo, remarcaron que el Estado debe garantizar la aplicación de los precipcios de precaución, prevención, sustentabilidad, utilización racional, equidad intergeneracional,

¹ C.S.J.N., “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019), consid. 7

² C.S.J.N., “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019), consid. 7

progresividad y responsabilidad regulados en la Ley N° 25.675 -General de Ambiente-. Los Magistrados enfatizaron que la provincia no tuvo en cuenta 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” en específico este último punto, por lo que estos sistemas de humedales y cuencas hídricas están a su resguardo³.

La Corte expuso que el Superior Tribunal provincial debería haber aplicado el principio precautorio como el principio *in dubio pro natura* y específicamente el principio *in dubio pro aqua*, en lo que respecta a las cuencas hídricas y en especial a los humedales. Como resultado los Magistrados concluyeron que la resolución del Superior Tribunal de la provincia afectó de manera directa e inmediata el derecho que tienen todos ciudadanos al acceso del debido proceso. Asimismo, expresaron que el *a guo* no tuvo en consideración lo solicitado por los amparistas ya que no consideraron que la acción de amparo era más amplia que lo reclamado por la Municipalidad de Gualaguaychú. Dado que, el daño ambiental se habría producido antes del Estudio de Impacto Ambiental, por lo que anularon el acto jurisdiccional con base a la doctrina de esta Corte en lo que respecta a la arbitrariedad de las sentencias⁴.

IV. Recepción constitucional del derecho ambiental

La reforma Constitucional de 1994 incorporó nuevos derechos y deberes reconocidos universalmente, como la calidad de vida y el desarrollo sustentable. Asimismo, les impone a las autoridades estatales el deber de resguardar la protección de la calidad de vida y a controlar la utilización racional de los recursos naturales. Establece categóricamente el deber de preservar el medio ambiente haciendo un uso racional del mismo, para evitar el menoscabo o su agotamiento. A su vez, incorporó el art. 43 que establece la acción de amparo ambiental, completando de esta manera un verdadero resguardo constitucional del medio ambiente (Bustamante Alsina, 1995).

Siguiendo a Valls (2016), el derecho al ambiente, refiere al derecho que tiene todas las personas a vivir en un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo de la

³ C.S.J.N., “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, (2019) consid. 10

⁴ C.S.J.N., “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, (2019) consid. 13 y 14

persona. El deber de preservarlo es impuesto para todas las personas, lo que se transforma a la inversa en una carga pública y que a su vez esto habilita a que todas las personas puedan hacer efectiva la preservación con todos los medios jurídicos y materiales necesarios.

De ahí que, toda persona estará legitimada para solicitar la defensa del medio ambiente propio y ajeno. Cuando la cláusula constitucional hace mención de un desarrollo sustentable, refiere a que el ambiente deber ser apto para que la persona se pueda desarrollar en él y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. El art.41 de la Constitución Nacional le encarga al Estado el deber de la protección del derecho al ambiente, lo que implica instruir a todos los órganos judiciales para que hagan uso de todo el aparato normativo, preventivo y represivo que requiere fundar procedimientos seguros y ágiles. A su vez, se deberá realizar un uso racional de los recursos naturales y culturales; trabajo que no solo le corresponderá al Estado sino también a los particulares. Todas éstas son misiones tanto del Estado nacional como de los locales, que requieren nuevas estructuras administrativas y que pueden cumplirse mediante la concesión a particulares (Valls, 2016).

V. El principio in dubio pro natura como sustento en la protección de los humedales

El documento de valoración económica de los humedales Ramsar, expresa que en la actualidad existen más de 30 clases de humedales en todo el mundo. Siguiendo a Rodríguez (2019) los humedales están conformados por franjas temporarias, donde las capas freáticas surgen de la superficie de la tierra permeables. Por lo que el agua presente en los humedales juega una función fundamental en la estructura y función de los diferentes habidad que viven en ellos. Los humedales cumplen diferentes funciones en lo que respecta a diferentes cambios climáticos como el control de las inundaciones y crecidas, recargas de acuíferos, preservación de sedimentos arqueológicos y humanos, entre otros.

En palabras de Cafferatta (2018), el derecho ambiental establece ciertos principios que sirven y orientan al Poder Legislativo para establecer los lineamientos interpretativos para que los Magistrados puedan llegar a los estándares necesarios para la

política pública del Estado en lo que respecta a las causas ambientales. Así pues, estos principios son los cimientos de las diferentes instituciones como lo es la evaluación de impacto ambiental, la participación ciudadana.

Sumamente vinculado a los principios de prevención y precaución se encuentra principio *in dubio pro natura*, que se conforma como un modelo en el comportamiento general que deben tener las personas y, especialmente las autoridades estatales o provinciales. Este principio expresa que en los casos en donde existan varias posibilidades de elección entre acciones, medidas o posibles soluciones, se deberá optar por la que ocasiona el menor impacto ambiental. Este principio funciona como un estándar de conducta humana para que sea aplicado en medio ambiente en general, acorde con los requerimientos para la satisfacción de las necesidades presentes como futuras. Como se mencionó *ut supra*, es dable destacar que el principio *in dubio pro natura* se encuentra íntimamente asociado al principio precautorio, ya que el primero se empleará en aquellos casos en que el riesgo del daño al medio ambiente no sea irreversible o grave, donde se vislumbre un peligro de daño significativo de una actividad, en donde la administración pública deberá decidir si la acepta o no (Olivares y Lucero, 2018).

VI. La importancia de la Evaluación de Impacto Ambiental

Cuando nos referimos a "Impacto Ambiental" hacemos mención a toda alteración o modificación del medio ambiente que es ocasionada por el obrar del hombre o de la naturaleza, que afecte negativa o positivamente la calidad de vida de las mismas.

Toda actividad humana, individual o colectiva, que altera los elementos del ambiente provoca un daño en el mismo, este afecta a los intereses difusos que pertenecen a una determinada comunidad (Rodríguez, 2012).

Siguiendo a Cafferatta (2018), el derecho ambiental establece ciertos parámetros denominados principios, estos tienen la finalidad de servir como guías orientadoras para los operadores jurídicos. Así pues, estos principios son el sostén del proceso de la Evolución de Impacto Ambiental.

La Ley Nacional N° 25.675 General del Ambiente, fija las bases mínimas para el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental – de ahora en adelante EIA-. La EIA es un proceso técnico administrativo, mediante el cual se obtiene un resultado que identifica, predice, interpreta y analiza las múltiples posibilidades de un impacto negativo sobre el

medio ambiente que puede presentar determinados proyectos o actividades que realiza el hombre. La finalidad de esta evaluación es prevenir cualquier suceso que desencadene una consecuencia dañosa en el ambiente (Hutchinson y Falbo, 2012). La realización del EIA se compone de varias etapas, una vez analizadas y aprobadas la autoridad competente emite un certificado llamado Declaración de Impacto Ambiental. Este certificado acreditará que se cumplieron con todos los procedimientos requeridos en la EIA (Quispe Merovich, 2001).

El Máximo Tribunal de Justicia de la Nación en la causa “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo” expresó que las normas ambientales requieren la emisión de la declaración de impacto ambiental en forma previa al inicio de las obras y establecen de manera expresa que la administración debe aprobar o rechazar los estudios presentados, lo que no incluye el poderío de admitir la evaluación en forma condicionada.

A poco tiempo de la sentencia del fallo mencionado la Corte amplió sus consideraciones en el fallo “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”. En esta oportunidad se pronunció en relación a las irregularidades en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Dichas irregularidades estuvieron en la autorización de una mayor superficie de hectáreas que las examinadas y denunciadas en el estudio de impacto ambiental y, a su vez en que no se celebraron las audiencias públicas. Por lo que los Magistrados expresaron que, en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro y cobra especial relevancia la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades, que no significa una decisión prohibitiva, sino una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana.

VII. Postura de la autora

La Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, firmante durante el Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN de Río de Janeiro del 2016, dio el contexto jurídico de derechos y obligaciones en lo que hace a la incorporación de los principios de desarrollo ecológico sustentable en un Estado de Derecho. Así pues, fortalecer el Estado es la clave para la conservación, protección y

restauración de la integridad del medio ambiente ya que, sin esto, no se podría garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de la política ambiental. Pudiendo llegar a tonarse arbitrarias, subjetivos e imprescindibles las decisiones que toman los organismos para la protección ambiental (Peña Chacón, 2018).

Los Estados de Derecho establecen ciertos requisitos como lo es la confección, promulgación e implementación de normas que regulan políticas claras en materia ambiental. Una de las grandes herramientas a favor de estas políticas son las Evaluaciones de Impacto Ambiental, que tienen un fin meramente precautorio y preventivo. Este estudio de impacto ambiental deberá realizarse antes del comienzo de cualquier proyecto o actividad para detectar los posibles daños que causara el proyecto en el ambiente.

En el fallo comentado la Corte pone en relieve la importancia del uso sustentable de las cuencas hídricas y de los sistemas de humedales. Estos 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.

Las cuencas hídricas comprenden al ciclo hidrológico en su conjunto, establecidos a un territorio y a un ambiente en particular. Estas son un sistema integral, que refleja la estrecha interdependencia entre los diferentes elementos de la naturaleza entre ellos los humedales. Los humedales representan el 2.6% de la tierra y desempeñan un papel fundamental en el control de las inundaciones ya que almacenan grandes volúmenes de agua durante las crecidas reduciendo de gran manera las inundaciones y los peligros que acarrearán estas.

Coincidimos con los Magistrados en el resolutivo ya que obraron de manera acabada y tuvieron en consideración todo el ordenamiento jurídico en pos de resguardar estas reservas de agua. A su vez es necesario destacar, que por primera vez la Corte hace referencia a principios reconocidos internacionalmente, como el principio *In Dubio Pro Natura* y su derivado, *In Dubio Pro Agua*, que establece que, en caso de no tener certeza de potencial daño, las polémicas ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales. Así, las leyes de aplicación deberán ser interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos.

VIII. Conclusión

En este trabajo se ha logrado examinar los principales argumentos del fallo “Majul”. La Corte Suprema expresó que el Superior Tribunal provincial no tuvo en consideración las normativas vigentes en materia ambiental y que pudiendo haber aplicado los principios rectores como son los principios de prevención y precaución no lo aplicó. Por lo que los Magistrados concluyeron de manera asertiva a nuestro entender que la resolución del Superior Tribunal de la provincia afectó de manera directa e inmediata el derecho que tienen todos los ciudadanos al acceso del debido proceso y con ello al derecho fundamental de vivir en un medio ambiente sano y equilibrado.

A su vez, es necesario destacar que la evaluación de impacto ambiental conforma diferentes procedimientos a cargo de las autoridades competentes. Está prevista como finalidad analizar el impacto que pueda ocasionar la ejecución de una obra, proyecto o actividad sobre el medio ambiente cuyos efectos negativos inevitablemente serán trasladados a la salud y el bienestar de los habitantes. Por lo que para la eficacia de los derechos ambientales reconocidos en nuestra Constitución Nacional en su art. 41, los Magistrados deberán obrar acorde a las dinámicas normativas y jurisprudenciales. Abandonando concepciones arcaicas, para que así, las resoluciones trasciendan y enriquezcan el sistema normativo como lo realizaron en esta oportunidad los Magistrados de la Corte al introducir dos nuevos principios como son el principio *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*.

Si bien el Máximo Tribunal de Justicia de la Nación, brindó argumentos sólidos en pos de resguardar al medio ambiente, más precisamente los sistemas de humedales y cuencas hídricas; considero que podrían haberse pronunciado más minuciosamente en relación a estos principios.

IX. Listado de referencia bibliográfica

IX.I Doctrina

Alchourrón, C.E y Bulygin, E. (1998). Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales, Buenos Aires: Astrea.

Barbier, E. B., Acreman, M., y Knowler, D., (1997) Valoración económica de los humedales. Guía para decisores y planificadores. Oficina de la Convención de Ramsar. Recuperado de http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/lib_valuation_s.pdf

Bustamante Alsina, J.A., (1995) Derecho ambiental fundamentación y normativa, Buenos Aires: Abelardo- Perrot.

Cafferatta, N. A., (2018) El ascenso de los principios de derecho ambiental. La Ley, Cita Online: /AR/DOC/4320/2017

Falbo, A. J. (2009) “Derecho Ambiental” La Plata: Librería Editora Platense.

Gelli, M. A. (2006) Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada. Buenos Aires: La Ley

Hutchinson, T., y Falbo, A. J., (2012) “El procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental”. La Ley, Cita Online: AR/DOC/8264/2012

Malm Green, G., (2001) “Algunos comentarios sobre los estudios del impacto ambiental”. La Ley, Cita Online AR/DOC/380/2001

Olivares, A., y Lucero, J. (2018). Contenido y desarrollo del principio in dubio pro natura. Hacia la protección integral del medio ambiente. Ius et Praxis, 24(3), 619-650. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122018000300619>

Peña Chacón, M. (2018) Justicia Ecológica del Siglo XXI. La Ley, Cita Online: AR/DOC/3802/2018

Quispe Merovich, C., (2001) “Evaluación de impacto ambiental para la Ciudad de Buenos Aires”. La Ley, Cita Online AR/DOC/9302/2001

Rodríguez, C. A., (2012) El caso Yacyretá y la Provincia de Corrientes: Evaluación del impacto ambiental de las grandes obras hidráulicas. La Ley, Cita Online: AR/DOC/8672/2012

Rodríguez, C. A., (2019) Los humedales y su protección en un fallo de la Corte Suprema de Justicia. La Ley, Cita Online: /AR/DOC/2409/2019

Valls, M. F., (2016) “Derecho Ambiental” 3ª Ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

IX.II Jurisprudencia

C.S.J.N. (2019). “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019)

C.S.J.N. (2016). “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo”

C.S.J.N. (2017). “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”