



SEMINARIO FINAL DE **ABOGACÍA**

*"El caso Majul: la tutela del ambiente
ya no admite obstáculos procesales"*

Alumna: VALDEZ AYLEN MICAELA

D.N.I: 40.814.721

N° Legajo: ABG07559

Fecha: 28/06/2020

Carrera: ABOGACÍA

Profesor: BUSTOS CARLOS ISIDRO

Modalidad: PRESENCIAL

SUMARIO:

I.- Introducción. II.-. Plataforma Fáctica. III.- Historia procesal. IV.- Decisión del Tribunal. V.- Ratio Decidendi VI.- Análisis Conceptual: Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales. A) Art. 41 – Desarrollo Sustentable. B) Amparo y Amparo Ambiental. C) Nuevo Paradigma Ambiental. D) Principios Ambientales: Precautorio e In dubio Pro agua y Pro natura. E) Evaluación de Impacto Ambiental. VII.- Postura de la Autora. VIII.- Conclusión. IX.- Referencias.

I. INTRODUCCIÓN:

La imperiosa necesidad de conciliar desarrollo económico y cuidado de la naturaleza no escapa al ámbito del derecho, ni tampoco al proceso judicial. El presente trabajo le permitirá al lector, a partir del análisis del reciente fallo de la Corte Suprema en los autos “Majul, Julio J. c/ Municipalidad de Pueblo Gral. Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, conocer no solo su contenido y los fundamentos de la decisión, sino también comprender como el paradigma ambiental se traslada al proceso judicial exigiendo su adaptación y la efectiva vigencia de los principios que éste consagra.

Abordaré el tema desde un **problema lógico** que he detectado en el caso, donde una regla de carácter procesal, que regula los supuestos de inadmisibilidad de la acción de amparo (Art. 3 Ley 8.369), se encuentra en contradicción con el principio constitucional de tutela judicial efectiva en materia ambiental. Este problema jurídico se evidencia cuando el Tribunal Superior de Justicia denegó la acción de amparo ambiental argumentando que la existencia de un reclamo administrativo pendiente de resolución constituía un obstáculo para la acción, debiendo proseguir su trámite en sede administrativa, limitándose así a la aplicación ritual de la norma sin atender a las características y exigencias que la materia impone.

Esta sentencia deja un precedente invaluable para la doctrina y jurisprudencia, permite apreciar un claro cambio del paradigma procesal tradicional, que exige a los jueces flexibilizar la interpretación y aplicación de las normas procesales al decidir en procesos ambientales, estar activos y comprometidos para garantizar la efectiva tutela del ambiente. Además, es un fallo novedoso, en donde la Corte actúa como un verdadero “tribunal ambiental” destacando la importancia del desarrollo sustentable y empleando como argumento de su decisión los principios “**in dubio pro natura**” e “**in dubio pro agua**”, incorporados por organismos internacionales especializados.

II. PLATAFORMA FÁCTICA:

El Sr. Julio José Majul acciona por medio de un amparo ambiental colectivo en resguardo de los derechos de incidencia colectiva a gozar de un ambiente sano y de acceso al agua potable. Dirige su acción contra la empresa Altos Unzué S.A. para que interrumpa las obras del proyecto “Amarras de Gualeguaychú” y repare los daños, de la Municipalidad de Pueblo General Belgrano por haber otorgado la autorización “ilegal” de dicho proyecto y contra la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos para que declare la nulidad de la resolución 340/2015 por la que se extendió certificado de aptitud ambiental de manera condicionada y, a su juicio, carente de fundamento.

Manifestó que se trata de un barrio náutico de gran envergadura ubicado en el valle de inundación del Río Gualeguaychú. Esta es una zona de humedales que ha sido declarada como área natural protegida por la ley provincial 9718 y las ordenanzas N° 8914/1989 y 10.476/2000 y que las obras atentan contra la función natural de absorción de agua ocasionando grave peligro de inundación para la comunidad y zonas aledañas. Asimismo, indicó que la empresa había iniciado tareas de desmonte sin las autorizaciones administrativas necesarias y que en su “Plan de Manejo Ambiental” reconoció los impactos permanentes e irreversibles que el proyecto ocasionaría.

III. HISTORIA PROCESAL:

El Juez de primera instancia en lo Civil y Comercial N° 3 de la Prov. De Entre Ríos condenó a los demandados solidariamente a reparar el daño ambiental y declaró la nulidad de la resolución 340/2015. Los accionados apelaron ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Entre Ríos, Sala de Procedimientos Constitucionales, el cual revocó la sentencia apelada y desestimó la acción de amparo por aplicación del Art. 3 inc. A y B Ley 8.369 dando como argumento 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 inadmisibile la vía del amparo, debiendo continuar en sede administrativa el conflicto que aquí se genera". Atento la doctrina de arbitrariedad de sentencias el actor planteó recurso extraordinario federal, el cual fue denegado y motivó su presentación en queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL:

El día 11 de julio del 2019, mediante el voto unánime de sus miembros Dres. Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti y Horacio

Rosseti, el Alto Tribunal declaró formalmente admisible el recurso y revocó la sentencia impugnada, fijando un precedente de sumo valor en la jurisprudencia al establecer pautas aplicables a procesos en donde se encuentra en juego la protección del ambiente.

V. RATIO DECIDENDI:

A esta altura es preciso identificar cuales son los argumentos centrales ponderados por la Corte para descalificar la sentencia como acto jurisdiccional válido.

En primer lugar, sostiene la Corte que el decisorio impugnado es contrario al Art. 32 de la Ley General de Ambiente, éste regula la prohibición de restricciones en el acceso a la justicia en materia ambiental, de los *principios in dubio pro aqua e in dubio pro natura*, en caso de duda o incerteza los procedimientos deben resolverse y las normas aplicarse en el sentido mas favorable para la protección del ambiente y del Art. 85 de la Const. Provincial de Entre Ríos, que declara a “los sistemas de humedales 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 segundo lugar, aclaró que no estaba ante un reclamo reflejo, ya que el objeto del amparo planteado, es decir, nulidad del acto y recomposición de los daños era más amplio que el recurso administrativo interpuesto por la Municipalidad de Gualeguaychú en donde únicamente se solicitaba la suspensión. A su criterio constituye esta omisión supuesto de exceso ritual manifiesto, violatorio del derecho a tutela efectiva.

Por otro lado, en razón de que los daños al ambiente se produjeron antes de aprobarse la Evaluación de Impacto Ambiental, manifiesta que el tribunal provincial prescindió de lo establecido por la LGA y reconocida jurisprudencia, haciendo referencia a que dicha evaluación debe ser previa al inicio de obras y no puede otorgarse de manera condicionada.

En conclusión, para la Corte que el Aquo sentenciara que el amparo no era la vía idónea vulnera la naturaleza de esta acción cuya finalidad es la efectiva protección de derechos y, exclusivamente, en materia ambiental donde las reglas procesales deben interpretarse de manera amplia para evitar la frustración de derechos fundamentales.

VI. ANÁLISIS CONCEPTUAL: ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES:

a) Art. 41 – Desarrollo Sustentable

Con la reforma de 1994 se incorpora al texto constitucional el artículo 41, consagrando el derecho a gozar de un medio ambiente sano como también, el deber de

preservarlo. Incluido dentro de los “derechos de tercera generación”, recae sobre bienes de naturaleza colectiva que se caracterizan por ser indivisibles, es decir, pertenecen a la esfera social y no son susceptibles de apropiación individual. (Lorenzetti, 2008)

La Declaración de Estocolmo (1972) proclama que “el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.” El consumo irracional y la tecnología han resultado en severas problemáticas ambientales que obliga a la búsqueda de equilibrio entre actividad productiva y protección ambiental. Se incorpora el concepto de desarrollo sustentable, definido como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” (Informe Brundtland, 1987.)

b) Amparo y Amparo Ambiental

De origen jurisprudencial, el amparo es una de las garantías previstas ante la vulneración de un derecho constitucional y se encuentra regulado en el artículo 43 CN como medio expedito y rápido de tutela ante actos u omisiones ilegítimos que lesionen o amenacen nuestros derechos reconocidos por la constitución, un tratado o la ley.

Sin embargo, para que sea procedente se requiere de la inexistencia de otro remedio judicial más idóneo; Pizzolo (2005, p.64), especialista en procesal constitucional, dice que “debe excluirse ahora la necesidad de agotar las instancias o recursos administrativos pendientes y, sobre todo, desechar la vía judicial ordinaria cuando se ha transformado en una vía carente de idoneidad”. La idoneidad debe analizarse en el caso concreto, atendiendo a la urgencia que demanda la tutela judicial efectiva y al hecho que el análisis estrictamente procesal de las causales de inadmisibilidad lesiona palmariamente el derecho de acceso a la justicia.

Los derechos de incidencia colectiva, por medio del segundo párrafo del art. 43 cuentan ahora con una vía apta para su tutela urgente y una legitimación ampliada. En la mayoría de los ordenamientos se aplica al amparo ambiental el trámite del amparo destinado a la protección de garantía individuales, Falbo (2012, p.2) en su comentario a un fallo de la Suprema Corte de Bs. As, citando a Safi sostiene que “son varias las modulaciones que la materia ambiental impone al proceso tradicional y al estar enfocado a la tutela colectiva del ambiente, ello habrá de provocar un impacto en la estructura y funcionamiento del proceso tradicional.”

c) Nuevo Paradigma Ambiental

Lorenzetti (2008), en su prestigiosa “Teoría del Derecho Ambiental” distingue el derecho a un medio ambiente sano, como inherente a cada persona de contar con un medio apto para su desarrollo, de la tutela del ambiente la cual define según lo dicho en Mendoza¹ y afirma que esta se dirige al bien colectivo, requiere “el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora, la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera (...)”.

El autor afirma que “los bienes ambientales ya no son un mero supuesto de hecho pasivo de la norma, sino un sistema que motiva sus propias regulaciones y órdenes clasificatorios.”(2008, p.22). Nos habla de un cambio del modelo antropocéntrico a uno más geocéntrico, lo cual ha captado mi atención y en esa misma línea Lamberti (2019) dice que en este cambio la “idea de desarrollo opera en favor de la preservación de la humanidad como parte de la naturaleza, en lugar de hacerlo en favor de la garantía de los recursos naturales como bienes de explotación y utilidad para la humanidad.” (p. 220)

Enmarca estas ideas dentro del “Paradigma Ambiental”, refiriéndose a este como un “modelo de precomprensión que guía las acciones humanas en un determinado tiempo y lugar”(p.6) y que “reconoce como sujeto a la naturaleza, que es un bien colectivo, lo define como escaso o en situación de peligro y está dispuesto a limitar los derechos individuales.”(p.7).

El nuevo modelo se proyecta a todo el sistema jurídico, incluso al proceso judicial exigiendo la plena vigencia del principio de tutela judicial efectiva, el cual implica una serie de derechos: el de acceso a la justicia, defensa en juicio, de obtener una resolución motivada, congruente y que sea ejecutada efectivamente. Según Sbdar, jueza de la Corte Provincial tucumana, el primero de ellos “refiere a la posibilidad de obtener una solución judicial completa y expedita de un conflicto jurídico que tiene naturaleza ambiental” (Párr.1) y en ese sentido debe tenerse en cuenta el Art. 32 LGA en cuanto dicho acceso no admite restricciones de ningún tipo.

Valls, sostiene que “los códigos de procedimiento no han legislado aún el proceso de tipo universal apropiado para lo ambiental” (2012, p.77) lo que muchas veces constituye un obstáculo para la tutela judicial efectiva aplicándose procedimientos que no se adaptan a la materia. Ante la falta de normativa específica dicen los Dres.

¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20/06/2006. Fallo 329:2316 Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios <https://siconsulta.csjn.gov.ar/siconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6044131&cache=1541525034467>

Maqueda y Zaffaroni al emitir su voto en ASSUPA² que “la aplicación mecánica del código del rito para imputar defecto legal a una demanda, cuya pretensión responde a presupuestos sustancialmente diversos de aquellos que se tuvieron en mira al dictar la normativa procedimental, peca de un excesivo rigorismo formal”.

Siguiendo a Rodríguez (2013), no sólo las normas sustanciales deben interpretarse conforme la Constitución y los principios ambientales, sino también las normas procesales para garantizar la vigencia del principio de tutela efectiva. Para que esto sea posible Sbdar (2017, Párr. 55) expone la necesidad de “jueces con formación jurídica específica comprensiva de un enfoque interdisciplinario propio de la esencia de la temática ambiental, proactivos y preparados para hacer realidad las bases del proceso colectivo que determinará la tutela efectiva y adecuada del ambiente.”

d) Principios Ambientales: Precautorio e In dubio Pro agua y Pro natura

Al enmarcar el fallo he presentado un problema jurídico de tipo lógico en el que una regla de carácter procesal, está en contradicción a un principio constitucional. Las reglas “enlazan normativamente un determinado antecedente con una consecuencia específica, de modo tal que, si concurren las condiciones de aplicación de ese antecedente, corresponde automáticamente la aplicación de la consecuencia normativa”, se aplican por subsunción. (Morelli, 2015, p.212). Cafferatta (2015) asevera que los principios “sirven como criterio orientador del derecho para el operador jurídico. Constituyen el fundamento o razón fundamental del sistema jurídico ambiental” y además “(...) sirven de filtro o purificador, cuando existe una contradicción entre estos principios y determinadas normas que quieran aplicarse a la rama específica.” (p. 17).

El Art. 4 de la LGA establece los principios del derecho ambiental conforme a los cuales se deben aplicar o interpretar las normas. El principio precautorio es uno de ellos, la Corte en el precedente Salas³ dijo que este “produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten.”

Desde la Convención de Ramsar (1971), los humedales son reconocidos como sistemas frágiles, merecedores de protección y comprometiéndose los Estados a

² Corte Suprema de Justicia de la Nación, 29/08/2006. Fallo: 327:2967 “Asociación de Superficiales de la Patagonia c/ Y.P.F. S.A. y otros s/ daño ambiental” <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-superficiales-patagonia-y-pf-sa-otros-dano-ambiental-fa06000391-2006-08-29/123456789-193-0006-0ots-eupmocsollaf>

³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 26/03/2009. Fallo 332:663. “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo.” <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6641951&cache=1591320372434>

“impedir ahora y en el futuro las progresivas intrusiones y pérdida de humedales”. Desde este enfoque, la CSJN utiliza los principios in dubio pro natura e in dubio pro agua, que ya han sido definidos en el apartado V. En su texto Lamberti (2019) los desarrolla y sostiene que “entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la protección y restablecimiento de la integridad de los ecosistemas, el mantenimiento y mejora de la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos (...)”. (p. 224)

e) Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

Es el “proceso apto para identificar, estudiar y difundir los efectos directos e indirectos, individuales y colectivos, mediatos e inmediatos, presentes y futuros de toda actividad susceptible de impactar en el ambiente”. Valls (2016, p.139)

La Corte en Martínez⁴ sentenció que “el tribunal a quo debió advertir que la actora alegó que la legislación vigente solo faculta a la autoridad administrativa para aprobar o rechazar el Informe de Impacto Ambiental presentado por las empresas responsables, mas no para aprobarlo condicionalmente” y el Art. 2 del decreto 4977 de Entre Ríos establece que “ningún emprendimiento ó actividad que requiera de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) podrá iniciarse hasta tener el mismo aprobado, por la Autoridad de Aplicación.”

VII. POSTURA DE LA AUTORA:

El problema jurídico que se enfrenta la Corte al resolver el caso Majul puede catalogarse como un “caso difícil”, exigiendo al Tribunal presentar argumentos adicionales a los fines de que su decisión se encuentre justificada.

Tras el trabajo de investigación realizado, he consolidado una posición frente a la sentencia, destacando que coincido en todas las razones esgrimidas para revocar el pronunciamiento apelado. Asimismo, destacar que pese a las múltiples variables ambientales implicadas, el Alto Tribunal da respuesta a cada una de ellas, desplegando el rol de “Corte Verde”, un fallo propio de un verdadero tribunal ambiental.

¿Por qué es correcta la decisión de la Corte?

El primer punto a analizar es si el amparo es el medio idóneo para que el Sr. Majul obtenga la tutela de los derechos invocados. El STJ de Entre Ríos, como he adelantado, se limitó a dar primacía a la vía administrativa, basándose en la existencia

⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 02/03/2016. Fallo 339:201. Martínez⁴ Sergio R. c/ Agua Rica LLC Suco Arg. y su prop. Yamana Gold Inc. Y otros s/ acción de amparo
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7285524&cache=1591317791934>

de “reclamo reflejo” pendiente y que, al encontrarse el acto impugnado suspendido, a su juicio no constituye un supuesto que justifique obviar dicha instancia.

Según las palabras del Dr. Pizzolo (2005) se infiere que no es necesario agotar la vía administrativa para hacer uso del amparo y que, utilizar dicha causal en sentido estrictamente procesal vulnera el derecho de acceso a la justicia. La idoneidad se analiza en el caso concreto y en función de los derechos implicados, por lo que en este caso la vía administrativa se presenta carente de idoneidad ya que no consideró la urgencia que los daños al ambiente reclaman, los que se remontan incluso antes de aprobarse la evaluación de impacto ambiental y que el emprendimiento se llevaba adelante sobre un área natural protegida.

Es aplicable lo resuelto por la Corte en un caso análogo, en el que sentenció que “la elección del amparo, como remedio judicial expeditivo, se sustentó en la existencia y eventual agravamiento de los daños al medio ambiente provocados por la actividad autorizada por la administración (...)”⁵. Finalmente, que la EIA se haya emitido de manera condicionada, posterior al inicio de las obras y por los daños graves e irreversibles al ambiente que describe y acredita el actor, no constituyen una cuestión menor, y evidencia que el Tribunal Provincial se desentendió de lo prescripto por la ley 25.675 (LGA), el decreto provincial 4977 y lo desarrollado por la doctrina y jurisprudencia en precedentes como los citados en el apartado VI “e”.

A mi criterio, la sentencia responde a las exigencias del paradigma ambiental que propone Lorenzetti en donde la naturaleza ya no se considera solo por su utilidad y, en miras a su protección, se imponen deberes y límites a los derechos individuales. Este nuevo modelo ecocéntrico o geocéntrico junto con el concepto de desarrollo sustentable funcionan como “modelo o guía” de la conducta humana. Que la naturaleza y los recursos sean el centro de protección requiere también de la efectiva vigencia del principio de tutela judicial efectiva y en dirección a ello, contamos en la faz procesal con el Art. 32 LGA y las amplias facultades de las que disponen los magistrados.

Sin embargo, autores como Falbo (2012) y Valls (2012) conforme he citado, hablan en sus escritos de la ausencia de normativa procesal en materia ambiental, llevando a aplicarse normas que han sido elaboradas para otros procesos y que pueden culminar en la adopción de decisiones injustas. Tengo la convicción que el fallo en

⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 11/07/2002. Fallo: 325:1744. Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T-Oi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=523162&cache=1562094774244>

cuestión es evidencia de este postulado, el Aquo aplicó de manera dogmática una norma procesal creada específicamente para el amparo individual y no hizo una reflexión “ecocéntrica” o globalizante propia de la materia ambiental ni tuvo en cuenta que el acceso a la justicia ambiental no admite restricciones.

En este punto es útil referirme a las palabras oportunamente citadas de Rodríguez y Sbdar, resultando claro que el derecho ambiental efectúa alteraciones en el proceso tradicional y que por la naturaleza de los derechos en juegos amerita que las normas procesales sean interpretadas con un criterio amplio, evitando así la imposición de obstáculos injustificados. Los encargados de esta tarea son los jueces a quienes el nuevo modelo los impacta e influye, es inconcebible ya la figura del juez como mero espectador, los magistrados tienen interés ambiental y deben permanecer activos y dispuestos a adoptar las medidas necesarias para garantizar la tutela del ambiente.

Otra de las razones por la cual considero acertada la decisión de la CSJN y que he tomado como guía de mi trabajo, son los principios ambientales que condicionan la interpretación y aplicación de las normas. El principio precautorio y los principios in dubio pro aqua e in dubio pro natura, responden a la naturaleza misma del derecho ambiental esperando que se adopten las medidas de tutela necesarias incluso ante la duda o falta de información. El aquo al desestimar el amparo se dirigió en contra de ellos, aunque es palmaria la manera en que se afectó al ambiente y que el peligro de daños e inundación es inminente, aún en el remoto supuesto que el juez tuviere incertidumbre o duda sobre estos aspectos, tiene el deber de adoptar las medidas más favorables para la protección del ambiente. Tampoco tuvo en cuenta la importancia y urgente necesidad de tutela que aclaman los humedales, expuestos como zonas frágiles y de gran valor por las múltiples funciones ecológicas que cumplen. Me remito en este punto a las palabras de Alicia Lamberti (2019) que he citado oportunamente.

Finalmente, tras el análisis realizado, pude detectar que detrás del problema lógico se vislumbra uno axiológico. La CSJN, otorgando un peso o jerarquía a principios en contradicción y de igual jerarquía, efectuó un juicio de ponderación para decidir si es el derecho de la Empresa Altos Unzúe S.A a ejercer industria lícita o el derecho que busca tutelar Majul a un medio ambiente sano el que debe primar.

Como dice Morelli (2015) los jueces deberán analizar “si las ventajas obtenidas mediante la intervención en el contenido del derecho a ejercer toda industria lícita compensarían los sacrificios que ésta generaría a los titulares del derecho a gozar de un

ambiente sano, esto es, la comunidad afectada” (p.220) Asumo mi posición favorable a la primacía del derecho a un ambiente sano, el sacrificio de este debe estar cuidadosamente justificado desde la óptica del nuevo paradigma ambiental.

VIII. CONCLUSIÓN

En virtud del trabajo de investigación y crítica realizado he podido brindar las razones por las cuales considero acertada la decisión de la Corte de revocar el pronunciamiento apelado, en donde haciendo énfasis en la protección de los humedales y su conservación logró poner “freno” a un proyecto inmobiliario de gran envergadura.

Sabemos que las problemáticas ambientales actuales inciden en que cada vez sean más los procesos de esta naturaleza los que se alojan ante los tribunales, exigiendo a jueces y operadores del derecho adaptarse al contenido y esencia de la materia. En el fallo objeto de comentario el Art. 3 de la ley 9.689 no sólo es un obstáculo procesal en el caso concreto, sino que también es posible proyectarlo al campo general del derecho ambiental en donde se evidencia la falta de normativa procesal que regule un procedimiento exclusivo y específico que de respuesta a las exigencias que el derecho ambiental impone.

A modo de conclusión, el paradigma ambiental viene entonces a sacudir las instituciones tradicionales, a pintar de verde los Tribunales y nos desafía a dirigir nuestros esfuerzos hacia la consolidación un verdadero derecho procesal ambiental. Es la profundidad de análisis y las múltiples variables implicadas en los conflictos ambientales lo que lleva a necesitar de tribunales “ecocentricos”, códigos de procedimiento propios y magistrados especializados, formados y entrenados con conciencia ambiental que puedan asegurar la plena vigencia de la tutela efectiva y sea para ellos el principio rector irremplazable.

IX. REFERENCIAS

- Legislación

Internacional

Convención de Ramsar (1971)

Declaración de Estocolmo (1972)

Nacional

Constitución Nacional Argentina. (1994)

Ley Nacional 25.675. Ley General de Ambiente

Provincial

Constitución de la Provincia de Entre Ríos. (2008)

Decreto Provincial 4977. Art. 2 (2009)

Ley 9.683. Ley de Procedimientos Constitucionales. Art. 3 (1990)

- Doctrina

Asamblea de las Naciones Unidas (ONU). Sin Datos. “*Desarrollo Sostenible*”

Recuperado de <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

Cafferatta, N.A. (2015) Principios y valores en el Código Civil y Comercial (a la luz del Derecho Ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*. Julio/Septiembre. Vol. 43, (pp.3-21) Recuperado de https://static-laley.thomsonreuters.com/LALEYARG/PromotionsEC/pdf/RevistaDeDerechoAmbiental_LaLey.pdf

Falbo, A. J. (2012). *El Amparo ambiental como la vía mas adecuada para la tutela del ambiente. A propósito de la sentencia de la Suprema Corte Bonaerense en un caso por fumigaciones*. Recuperado de La ley Online AR/DOC/9587/2012

Lorenzetti, R. L. (2008) “*Teoría del Derecho Ambiental*.” México: Editorial Porrúa

Morales Lamberti, A. (2019) La aplicación de los principios emergentes in dubio pro natura e in dubio pro aqua en la doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia: dimensiones sistemáticas, axiológicas y hermenéuticas. *Revista de la Facultad*, Vol. X • Nº 2• NUEVA SERIE II (pp. 217–241). Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/download/27888/29174/>.

Morelli, M. P. (2015) Los conflictos ambientales y el juicio de ponderación: su recepción en el nuevo CCYCN. *Revista de Derecho Ambiental*. Vol. 43, (pp. 209-228) <https://static->

laley.thomsonreuters.com/LALEYARG/PromotionsEC/pdf/RevistaDeDerechoAmbiental_LaLey.pdf

Pizzolo, C. (2005), Capítulo II Amparo Genérico. En P.L Manili [et al], “*Derecho Procesal Constitucional*” (pp. 49-70) Buenos Aires: Editorial Universidad.

Rodríguez, C.A. (2013) *Algunas consideraciones sobre el derecho procesal ambiental*. Recuperado de La ley Online: AR/DOC/6785/2013

Sbdar, C. (2017). *Tribunales especializados para la tutela efectiva del ambiente*. Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-25245-Tribunales-especializados-para-la-tutela-efectiva-del-ambiente.html>

Valls, M. F. (2016) “*Derecho ambiental*” - 3a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot. Recuperado de <https://filadd.com/doc/libro-derecho-ambiental-mario-vals-2-1-pdf-derecho>

- **Jurisprudencia:**

“Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ Y.P.F. S.A. y otros s/ daño ambiental.” Corte Suprema de Justicia de la Nación, 29/08/2006. Fallo: 327:2967

“Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T-Oi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.” Corte Suprema de Justicia de la Nación, 11/07/2002. Fallo: 325:1744.

“Martínez Sergio R. c/ Agua Rica LLC Suco Arg. y su propietaria Yamana Gold Inc. Y otros s/ acción de amparo.” Corte Suprema de Justicia de la Nación, 02/03/2016. Fallo 339:201

“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios.” Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20/06/2006. Fallo 329:2316

“Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo.” Corte Suprema de Justicia de la Nación, 26/03/2009. Fallo 332:663.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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:

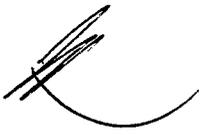
1°) Que Julio José Majul, con domicilio en la ciudad de Gualeguaychú, Provincia de Entre Ríos, interpuso acción de amparo ambiental colectivo, a la que posteriormente adhirieron otros vecinos (legajo de adhesiones, agregado a la queja), contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la empresa "Altos 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 Gualaguaychú" 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.

2º) 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 Gualaguaychú.

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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. 3º, incs. a y b, de la ley provincial 8369 de Procedimientos Constitucionales, a fin de evitar una doble decisión sobre asuntos idénticos.

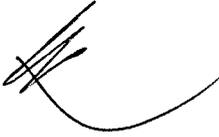
6°) Que contra esa decisión, el actor interpuso recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.

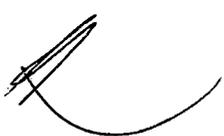
Señala que el caso tiene gravedad institucional puesto que lo que aquí se resuelva servirá de modelo para fijar las pautas de otros proyectos en la zona.

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 Galeguaychú"- . Sin embargo, también se desprende del EIA que "el proyecto [sito en el Departamento de Galeguaychú] 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.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 periodos 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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. 3°-) 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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, incurría en un exceso ritual manifiesto y vulneró el derecho a una tutela judicial efectiva.

9°) 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 7°, 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.

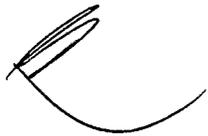
12) Que los humedales son las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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 Gualaguaychú, 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 ecocéntrico, o sistémico, y no tiene en cuenta solo los intereses privados o estaduales, 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

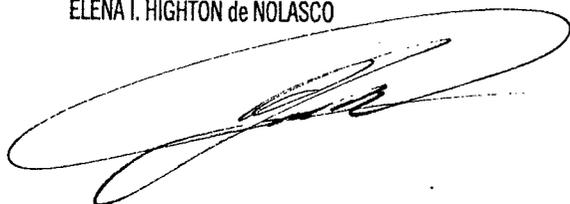
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Gualeduaychú 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).

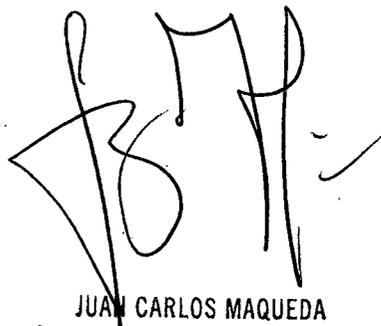
Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al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



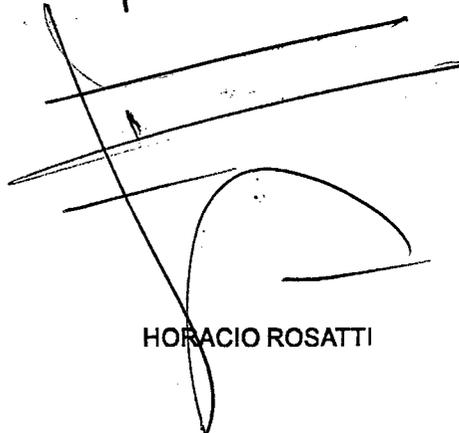
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA



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.