



Corte Suprema De Justicia de la Nación (2019) “Majul, Julio c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (Expte. N° CSJ 714/2016/RHI) Sentencia 11 de julio de 2019.

Nombre: Agustina Pérez Mauhourat.

Carrera: Abogacía.

Legajo: VABG48268.

Tutor: Caramazza María Lorena.

DNI: 38957280.

Temática: Medio ambiente.

Producto: Modelo de caso.

Fecha de entrega: 5 de julio de 2020.

Sumario. . **I.** Introducción. **II.** Hechos de la causa. **III.** Historia procesal y resolución del juez. **IV.** Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi. **V.** Análisis y comentarios del autor. La falta de legislación de los humedales en Argentina. **VI.** Conclusión. **VII.** Referencia bibliográfica.

I. Introducción.

En este trabajo se analizará como la Corte de la Nación Argentina dejó en claro que en asuntos concernientes a la tutela en el caso de un daño ambiental irreparable, todas las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio, dejando de lado los rigorismos procesales. También se observará, los principios que la justicia utiliza cuando no existe un marco normativo que tutele de manera completa y efectiva el medio ambiente.

A pesar de que en el año 2002 fue sancionado la ley General del Ambiente (Ley N° 25.675), todavía falta legislar sobre ciertos ecosistemas de nuestro país quedando ellos a merced del buen criterio de los Jueces de las distintas instancias judiciales. Una materia en la cual existen lagunas normativas es en lo relativo a los humedales;

Los humedales son zonas donde el agua es el principal factor controlador del medio y la vida vegetal y animal asociada a él. Los humedales se dan donde la capa freática se halla en la superficie terrestre o cerca de ella o donde la tierra está cubierta por aguas poco profundas. (Manual de Ramsar, 2013, p. 7)

En el fallo 37747/2013 “Majul, Julio c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación. Buenos Aires, 11 de julio de 2019, analizaremos los asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental irreparable y como deben ser interpretadas las reglas procesales en cuestiones ambientales. La Corte de la Nación llama a ponderar el principio precautorio cuando se trata de la protección de una cuenca hídrica, alertando el estado de las cuencas hídricas a nivel mundial y enfatizando para la creación de una ley que proteja efectivamente los humedales en Argentina, destacando su fragilidad e importancia para la zona.

Se observa un problema axiológico de principios y normas procesales que en pos de su exceso ritual de aplicación se vulneran derechos consagrados en nuestra Constitución Nacional, como es la preservación y el acceso a un ambiente sano. También se plantea un problema lógico derivado de conflictos entre normas de distintas jerarquías. La Suprema Corte Provincial insta a la parte actora a realizar el reclamo en Vía Administrativa según establece la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (Ley 19.549) no resolviendo en pos del art 41 de la Constitución Nacional.

Se exponen tres temas importantes los cuales se trataran con mayor atención, a saber: el avance de los seres humanos sobre los recursos naturales, más específicamente sobre los humedales; la falta de una legislación nacional que regule la actividad sobre ellos; la importancia que tiene la justicia en cuanto a la protección de los recursos naturales.-

A lo largo del trabajo, trataremos sobre el fallo puntos como la premisa fáctica, la cual tratará los hechos particulares presentados por el actor, la historia procesal y la decisión del juez abordando todo lo relativo al desarrollo del proceso y lo sentenciado por el máximo tribunal. También analizaremos la ratio decidendi, analizando los fundamentos jurídicos por los cuales los Magistrados basaron su decisión. Continuaremos con el análisis conceptual, buscando que el lector pueda comprender los conceptos básicos más importantes, dando nuestra opinión personal sobre la importancia de la problemática planteada. Y al finalizar, nuestra conclusión en base a lo dictaminado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

II. Hechos de la causa.

La premisa fáctica sobre la cual se basa el presente fallo en análisis deviene cuando el Sr. Julio Jesús Majul, interpuso, en calidad de afectado, acción de amparo ambiental contra la empresa “Altos de Unzue”, la Municipalidad de General Belgrano y la secretaria de ambiente de la provincia de Entre Ríos, la cual quedó radicada en el Juzgado Civil y Comercial N° 2 de la ciudad de Gualaguaychú. El actor buscaba detener la construcción del barrio náutico denominado “Amarras de Gualaguaychu”, que constaba de un mega complejo de la empresa “Altos de Unzue” localizado en el Municipio de Puerto General Belgrano, frente a la ciudad de Gualaguaychú, lindero al Parque Unzué, el cual abarcaba un área de 110 hectáreas, con 200 departamentos, un hotel de 150 habitaciones, un paseo

comercial, y áreas exclusivas de recreación, esparcimiento y deporte. La zona había sido área natural protegida, y el actor asegura que la empresa ya había comenzado sin autorización previa, tareas de desmonte, amenazando seriamente a los habitantes de las zonas cercanas al río, pues seguramente se verán inundados en cuanto repunte la altura del río, en razón de los terraplenes erigidos. Sostuvo el actor también, que la Municipalidad de Gualeguaychú había solicitado en sede administrativa la suspensión de los efectos del acto administrativo mediante el cual se le había otorgado aptitud ambiental al barrio, pidiendo a su vez la nulidad absoluta del acto que aprobó el proyecto por 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 la Municipalidad del Pueblo General Belgrano no autorice la obra, iniciando la presente acción en razón de la "inacción de las autoridades pertinentes".

III. Historia procesal y resolución del juez.

El juez de primera instancia tuvo por promovida la acción de amparo y citó como tercero a la Municipalidad de San José de Gualeguaychú, ordenando el inmediato cese de obras. Condenó solidariamente a la firma "Altos de Unzué S.A.", a la Municipalidad General Belgrano y al 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 como contralor. 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.

Contra dicha resolución, los demandados interponen recurso de apelación, aludiendo que la vía de amparo era inadmisibile, ya que, la Municipalidad de Gualeguaychú había realizado una denuncia previa en vía administrativa, la cual a pesar, de que el actor no fue parte, igualmente resultaba inadmisibile porque habría un reclamo reflejo en dos instancias procesales distintas, debiendo continuar en sede administrativa el reclamo en cuestión.

El Superior Tribunal de Entre Ríos hace lugar al recurso, rechazando la acción de amparo, concluyendo que la misma era inadmisibile a fin de evitar una doble decisión sobre asuntos

idénticos. El actor interpone un recurso de queja ante la Corte suprema de justicia, por recurso extraordinario denegado por parte del Tribunal de justicia de la provincia. Si bien es cierto que a efectos de habilitar una instancia extraordinaria, debe existir una sentencia definitiva o equiparable, la Corte ha sostenido que ello no obsta para admitir el recurso federal cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior.

El máximo tribunal, revoca el fallo del tribunal superior de justicia de Entre Ríos por considerar arbitraria la sentencia recurrida, por omitir considerar el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional y art. 22 de la Constitución Provincial) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, prevención, utilización racional, de equidad intergeneracional, progresividad y responsabilidad (art. 83 Constitución de la Provincia). Se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario presentada por la parte actora ordenando volver los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento.-

IV. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación desestima la interpretación del Superior Tribunal de Provincia, quien al dar primacía a la vía administrativa, vulnera el derecho a una tutela judicial efectiva, afectando el debido proceso, en razón que no valoro que una acción de amparo era más amplia que la interposición de un acto administrativo. La Corte Suprema tildó de “Un exceso ritual manifiesto”, a la decisión del Superior Provincial, pudiendo provocar con su decisión un daño ambiental irreparable.

Afirmó también que se había producido una alteración negativa del ambiente aún antes de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental teniendo que hacerse estos antes de las realizaciones de las obras. Advierte que la provincia tiene a su cargo la gestión y el uso sustentable de las cuencas hídricas y los sistemas de humedales los cuales tiene que estar libres de construcciones a gran escala que afecten la libertad de sus aguas.

Expresa en el fallo, que la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Entre Ríos omitió ejercer un control de legalidad sobre los otros poderes del estado, poniendo en resalto que, al momento que la causa llegó a su despacho, ya se habían producido daños irreparables y

casi imposibles de recomponer. Así mismo, la Corte Suprema de Justicia reprocha que el Tribunal Superior Provincial no admitiera al amparo como el medio más idóneo para la tutela de los derechos invocados por el actor.

Como sustento principal de la resolución, la Corte de la Nación, aplicó diversos principios, no solo relativos a la política ambiental, que es el precautorio, (Art. 40 de la ley 25.675), sino que aplicó dos principios específicos a lo que concierne a la protección de las cuencas hídricas, a saber:

* El principio “In Dubio Pro Natura”, que establece que en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisiones deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente.

* El principio “In Dubio Pro Agua”, el cual 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 preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos”.

La Corte de la Nación, dejando de lado rigorismos procesales y en pos de la aplicación de los principios enunciados, con las firmas de los Jueces Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda, Ricardo Lorenzetti y Horacio Rosatti, por unanimidad, falló a favor del actor Majul Julio Jesús y de los vecinos de Gualguaychú, declarando admisible la queja presentada, procedente el recurso extraordinario, revocando la sentencia apelada y ordenando devolver las actuaciones al tribunal de procedencia a fin de que se dicte una nueva sentencia ajustada a derecho.

V. Análisis y comentarios del autor.

Como primera medida podemos decir que:

Los humedales son zonas donde el agua es el principal factor controlador del medio y la vida vegetal y animal asociada a él. Los humedales se dan donde la capa freática se halla en la superficie terrestre o cerca de ella o donde la tierra está cubierta por aguas poco profundas. Las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de

aguas, sean éstas 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. Podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal. (Manual de Ramsar, 2013, p.7)

Al decir de Nonna, Dentone y Waitzman:

Si consideramos al Derecho Ambiental como el conjunto de normas que regulan el ambiente, y, a su vez, definimos el ambiente como el sistema en el que interactúan y se interrelacionan de manera condicionada los distintos elementos que lo componen, diremos que el Derecho Ambiental en Argentina está integrado por la normativa que regula los recursos naturales, las actividades y los efectos que el hombre lleva a cabo para modificarlos para la obtención de los recursos culturales, como así también los residuos generados a partir de esa transformación. (Nonna, Dentone y Waitzman (2011) p.1)

Comentarios del autor

Esta resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación marca un precedente en lo que respecta a la protección de los humedales. Es muy acertado el razonamiento que realizan de manera unánime los Jueces de la Corte al fallar a favor de lo peticionado por el actor Majul Julio Jesús, ordenando el cese en el daño ambiental producido y dejando en claro los principios precautorios de protección del medio ambiente por sobre el exceso ritual recaído en segunda instancia por el Tribunal Superior Provincial.

Se puede observar que ya desde el inicio de las actuaciones en primera instancia, el Juez en lo Civil y Comercial N° 2 de la ciudad de Gualeguaychú supo entender la importancia de la

cuestión planteada, dándole lugar a la petición y ordenando el cese de las obras y a recomponer el daño ambiental producido.

La Justicia Argentina, a lo largo de los años y hasta la actualidad, en su jurisprudencia, ha ido entendiendo la importancia que conlleva sus decisiones para la sociedad en lo que se refiere a dejar de lado intereses particulares y económicos de grandes corporaciones, para atender a un interés más general e importante que es la protección del medio ambiente.

El fallo de nuestro interés y el cual es centro de estudio en la presente obra, podemos resaltar como la Corte Suprema en primera medida y dejando de lado el exceso ritual recaído por el Superior Tribunal, hace lugar a la queja presentada por el actor, por haberse denegado el recurso extraordinario. El máximo tribunal provincial, aplicó con rigorismo la ley 8639, la cual en su artículo 3, inc. a) y b), hace inadmisibles una acción de amparo cuando ya haya otro proceso administrativo en trámite, en pos de evitar una doble decisión en casos idénticos. No tuvo en cuenta que la acción de amparo era mucho más amplia y trataba de proteger con mayor precisión el daño a producirse.

La Corte suprema de justicia de manera muy acertada utiliza tres principios importantísimos en materia de derecho ambiental, estos son el Principio Precautorio, el Principio “in dubio pro aqua” y el principio “in dubio pro natura”. Como conceptualizó la Jurista Aída Kemelmajer de Carlucci (integra el grupo UNESCO sobre el principio de “precaución”), el principio precautorio se tiene que aplicar “cuando las actividades humanas corren el riesgo de conducir a un daño moralmente inaceptable que es científicamente plausible pero incierto...”. La Corte Suprema aplica correctamente este principio respaldándose también en el Art 4 de la ley 25675.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, con buen criterio y con el fin de evitar daños irreversibles deja de lado principios procesales y administrativos formales en pos de hacer valer derechos y garantías de carácter Constitucional.

La falta de legislación de los humedales en Argentina

Actualmente en nuestro país no existe una legislación específica que regule y proteja los humedales que se encuentran en el territorio nacional. Se fue avanzando mucho en materia del derecho ambiental contando con una variada cantidad de leyes que así lo tutelan, a saber entre ellas: Ley 25.675 denominada “Ley General del Ambiente”, Ley 25.612 que regula la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, Ley 25.670 que sistematiza la gestión y eliminación de los PCBs, Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, entre otras. Una de las últimas y más vanguardistas del derecho comparado, es la ley que protege los glaciares, la ley 26639.

Con lo que respecta a la protección de los humedales, existe un vacío legal el cual es complementado por las distintas leyes provinciales, las cuales de manera general tutelan a los humedales, como puede ser la ley 10479 de la provincia de Entre Ríos.- A nivel Nación en dos ocasiones, en el año 2013 y en el año 2015, la Cámara de Senadores, le dio media sanción a dos proyectos de ley sobre Humedales, perdiendo luego estado parlamentario por no tratarse en la Cámara de Diputados.

Existen en nuestro país, aproximadamente 600.000 km² de humedales, lo que representa el 21,5% del territorio nacional. Al considerar la cantidad de humedales que tiene la Argentina y la importancia que estos tienen, vemos en la necesidad imperiosa de que se apruebe una ley que los tutele específicamente, declarándose zonas totalmente protegidas, como así también que se realice un censo de los mismo para su mejor protección.

El fallo en estudio es el primero a lo que respecta a los humedales en la Argentina. Los Magistrados, se han encontrado ante una laguna normativa y con la ardua tarea de sentar las bases para futuras decisiones sobre el tema. Con lo que respecta a las cuencas hídricas, la Corte Suprema ya venía sentando jurisprudencia, como se puede ver en el fallo Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación del Río Matanza-Riachuelo y en el fallo “Lopez Maria Teresa c/ Santa Cruz Provincia de y otros s/ amparo ambiental” – contaminación en una cuenca hídrica derivado de la explotación de posos petrolíferos.

La Justicia debe inmiscuirse en temas ambientales para lograr la tutela efectiva de la protección del medio ambiente, Lorenzetti (2008) afirma “Concluyendo, el activismo

judicial es necesario en temas ambientales, pero debe ser ejercido prudentemente, como un modo de control de resultados que hagan efectivas las garantías constitucionales”. (p.190) En el derecho comparado varios países comprendieron la importancia de los humedales regulando específicamente con leyes su protección, así lo hicieron Chile, Costa Rica, España, Estados Unidos, Francia, México, Panamá, Unión Europea y Uruguay.-

VI. Conclusión.

Como resultado de análisis del abordado fallo, se puede observar como el derecho ambiental en Argentina tiene cada vez más relevancia y como la Corte a falta de una legislación que abarque todas las problemáticas relacionados con el medio ambiente crea una jurisprudencia la cual lo tutele de manera expeditiva y efectiva. La Corte Suprema de Justicia, aplica principios únicos en la materia para fundar su fallo, dejando de lado los rigores formales y poniendo en relieve la necesidad de que las provincias, como así también la Nación vayan creando los marcos normativos necesarios para tutelar de manera completa al medio ambiente.

Los jueces tienen en cuenta al momento de sentenciar la importancia de la materia de la cual estaban tratando. El Estado debe garantizar el uso racional y responsable de los recursos naturales, que ciertos ecosistemas son vitales para el buen desarrollo de la vida humana, que la provincia tiene a su cargo la gestión de las cuencas hídricas y es responsable por todo lo que en ella sucedan.

El criterio de la Corte en este fallo, como ya se viene viendo en otros fallos de arraigo ambiental, me parece totalmente acertado en todos sus puntos. Los humedales son de suma importancia en los ecosistemas de la región, no solo albergando diversidad de especies autóctonas, suministrando agua dulce a la población y recursos naturales, sino que también, cumple una función primordial en evitar la creciente del Río y por ende la inundación de la población aledaña al mismo. La Corte, en pos de intereses superiores y para la protección de derechos de carácter constitucional aplica principios de sustentabilidad, prevención, precaución, los cuales se empiezan a ver como son utilizados más concurrentes por los tribunales para la aplicación de un derecho que a lo largo de los años, y con la reforma Constitucional 1994, viene siendo tomado con mayor importancia ya que es mucho más

amplio que un ambiente sano, sino que involucra la salud de las personas, de ella depende que el medio ambiente que las rodea este apto su desarrollo.

VII. Referencia bibliográfica.

- *Constitución de la Nación Argentina. Publicación del Bicentenario - 1a ed. - Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, 2010.*

- *Constitución Provincial de Entre Ríos. Boletín Oficial, 18 de Agosto de 1933, Paraná.-*

- Convención de RAMSAR (1971). Convención relativa a los Humedales de importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Irán, 2 de Febrero de 1971

- Ley 9.032 (1996). *Amparo Ambiental*, Legislatura de la Provincia de Entre Ríos. <https://copaer.org.ar/documentos/legislacion/Ley%209032%20Amparo%20ambiental.pdf>

- Ley 10.479 (2017). *Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas*, Poder Legislativo Provincial. Paraná, 25 de Abril de 2017.- Recuperado de: <http://argentinambiental.com/legislacion/entre-rios/ley-10479-sistema-areas-naturales-protegidas-territorio-la-provincia-rios/>

- Ley 23.919 (1991). *Ecología. Hábitat de Aves Acuáticas*. Honorable Consejo de la Nación Argentina, 16 de Abril de 1991. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/319/norma.htm>

- Ley 25.675 (2002). *Ley General del Ambiente*. Honorable Consejo de la Nación Argentina, 27 de Noviembre de 2002. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

-Lorenzetti, R. (2008). *Teoría del derecho ambiental*. (1ra ed). Ciudad de Mexico: Porrúa.

-Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios. Corte Suprema de Justicia de la Nación . 12 de abril de 2018

-Nonna, S Dentone , J M, & Waitzman N, con colaboración de Fonseca Ripani E.(2011) *Ambiente y Residuos Peligrosos* . Buenos Aires: Estudio

-Secretaría de la Convención de Ramsar (2016). *Introducción a la convención sobre los humedales* (5ª ed).- Gland, Suiza.

-UICN (2016) *Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza* - Ciudad de Río de Janeiro.

