



LA IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS EN CAUSA AMBIENTAL

Análisis del Fallo: “Majul, Julio Jesús c/Municipalidad del Pueblo General Belgrano y otros s/Acción de amparo ambiental” (2019).

Alumna: Cintya Carolina Mansilla

DNI: 39.694.274

Legajo: VABG57385

Temática: Ambiental

Abogacía

2020

Sumario

I. Introducción.- II. Hechos de la Causa.- III. Acciones Jurisdiccionales de Reclamo por Responsabilidad Administrativa Ambiental.- VI. Medidas Cautelares: importancia del principio precautorio.- V. Postura de la autora.- VI. Conclusiones Finales.-

I. Introducción

Un reciente fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, respecto a la causa judicial caratulada “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, es de gran importancia no solo para la jurisprudencia sino también para la materia ambiental.

Los problemas jurídicos que se presentan en el fallo a analizar son de relevancia y axiológico. El primero de aquellos se exteriorizan a medida que la Corte Suprema de Justicia de la Nación va resolviendo la cuestión principal, es decir, debe decidir si confirma la sentencia dictada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos, el cual rechazó la acción de amparo entablada por el actor Julio José Majul, ya que consideraba que existía un “reclamo reflejo”, traducido en un procedimiento administrativo iniciado por la Municipalidad de Gualeguaychú en sede administrativa, con anterioridad a la interposición de la demanda judicial, debiendo agotarse aquella vía para poder continuar con la vía judicial, apoyando sus fundamentos en el artículo 3º, incisos a y b, de la ley provincial 8369 de Procedimientos Constitucionales; o bien hacer lugar al Recurso Extraordinario de Queja, presentado por el actor de la demanda, quien consideró que la decisión tomada por el Superior Tribunal se equipara a una sentencia definitiva, ya que sólo puede ocasionar un perjuicio a causa de la tardía o muy dificultosa reparación que se pudiere dar en un futuro, afectando los derechos básicos a la salud, el acceso al agua potable, y el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, todos derechos consagrados en la Constitución Nacional.¹

En cuanto al problema axiológico, está determinado por una contradicción entre reglas procesales y principios rectores en materia ambiental, tales como los principios precautorio y preventivo, al igual que aquellos que son introducidos en el fallo a analizar, considerados de gran importancia en la tutela ambiental, y constituyen una gran base para

¹ Artículo 41 de la Constitución Nacional.

las próximas causas: así encontramos la introducción a la jurisprudencia nacional a los principios *in dubio pro natura*, e *in dubio pro aqua*.

II. Hechos de la Causa

El Fallo, que es iniciado por Julio José Majul, tuvo como objeto prevenir un daño que resulte inminente tanto para la comunidad de Gualeguaychú, como la ciudad de Puerto General Belgrano y demás ciudades cercanas a las mismas, ya que el actor solicitó hacer cesar los perjuicios producidos y que pudiesen acaecer, a causa de un proyecto inmobiliario llamado “Amarras de Gualeguaychú”, el cual tiene la intención de construir un barrio privado náutico de 110 hectáreas aproximadamente, a orillas de Río Gualeguaychú, lindero éste al Parque Unzué, declarado dicha zona por la Ordenanza Yaguarí Guazú y por la Ordenanza Florista de la Municipalidad de Gualeguaychú como un área protegida.

La demanda se promueve a causa de que la empresa Altos de Unzué, quien es la responsable de llevar a cabo el proyecto inmobiliario, comenzó tareas de desmontes, movimientos de terrenos y levantamientos de enormes diques, causando un impacto ambiental negativo sin contar con las autorizaciones pertinentes y el Estudio de Impacto Ambiental aprobado, requisitos necesarios para llevar a cabo dicha tarea.

Ahora bien, anteriormente a la presentación de la demanda en sede judicial, la Municipalidad de Gualeguaychú presenta en sede administrativa un Recurso de Apelación Jerárquica contra la Resolución N° 340/2015 dictada por la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, -acto administrativo que fue el que otorgó aptitud ambiental al barrio para que la empresa pudiese continuar con su obra-. Dicho procedimiento administrativo se encontraba pendiente de resolución por parte del Ministerio de Producción de Entre Ríos

Que, ante dicha situación, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos rechaza la acción de Amparo interpuesta por el actor, aduciendo que resulta claro e inequívocamente inadmisibile dicha vía, ya que debe continuar la presente causa en sede administrativa evitando una doble decisión sobre asuntos idénticos, y es a partir de allí que, el actor presenta Recurso Extraordinario de Queja ante la Corte Suprema de Justicia.

- a. Historia Procesal y Resolución del Tribunal.

La demanda es iniciada por Julio José Majul, quien interpuso acción de amparo ambiental, en primer lugar, contra la empresa Altos de Unzué para que, no sólo interrumpiera la obra que se comenzó a construir, sino para que reparara a su costo el daño que había causado con la misma; en segundo lugar, demanda a la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, como responsable de la autorización por la cual se permite llevar a cabo la obra; y en tercer lugar demanda a la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, para que declare nula la Resolución N° 340/2015.

Ante aquella petición, el juez de primera instancia tuvo por promovida la acción de amparo interpuesta por el actor. Además, citó como tercero a la municipalidad de San José de Gualaguaychú, la que luego de presentarse, se adhiere al reclamo del actor y aclara que en su demanda presentada en sede administrativa solicita la interrupción de las obras y un nuevo Estudio de Impacto Ambiental, aduciendo que el objeto de la acción del actor era mucho más amplio que el suyo.

Luego el actor amplió la demanda solicitando se declare nula la resolución 340/2015 otorgada por la Secretaria de Ambiente Provincial, por la cual se le reconoce aptitud ambiental a la obra. Solicitó además una medida cautelar que tuviese por objeto la suspensión de las obras.

El juez en lo civil y comercial N° 3 del poder judicial de la provincia de Entre Ríos, dio por promovida la acción de amparo y hace lugar a la medida cautelar solicitada por el autor de la demanda, condenando además solidariamente a los tres demandados, a recomponer el daño ambiental ocasionado en el término de 90 días y declara la nulidad de la resolución 340/2015.

Ante esta decisión los demandados presentan un Recurso de Apelación ante el Tribunal Superior de Justicia y éste, revoca la sentencia del Juez de Primera Instancia, rechazando la acción de amparo interpuesta por el actor. Contra esa decisión, Majul interpuso Recurso extraordinario, el cual fue denegado por el *a quo* ya que la sentencia que resuelve el recurso de amparo no puede ser equiparable a definitiva y, por ende, en principio, no se permite invocar dicho recurso. Pero el actor considera que el fallo dictado por aquél tribunal sí se trata de una sentencia definitiva por ocasionar perjuicio de tardía reparación, y ante ello, presente recurso de queja ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia hace lugar al recurso de queja, haciendo una excepción a la regla general de la Corte, la cual dispone que los pronunciamientos

dictados por los Superiores Tribunales de las Provincias que decidan acerca de los Recursos de orden local, no son, en principio, susceptibles de revisión por la Justicia Federal; en este caso la Corte decide que proceda la excepción cuando ante lo decidido por los tribunales locales no constituye razonablemente una derivación del derecho aplicable con arreglo a las circunstancias dadas en las causa (fallos 330:4930, 333:1273), o cuando la decisión tomada por el Superior Tribunal lesiona garantías constitucionales (fallos 329:5556; 330:2836). Es por ello que se declara procedente el Recurso Extraordinario dejándose sin efecto la sentencia apelada, debiendo volver los autos al Tribunal de origen para que se dicte nuevo pronunciamiento acorde a los argumentos jurídicos dispuestos en el fallo.

b. Identificación explícita de la Ratio Decidendi.

La Suprema Corte resuelve en primer lugar el problema jurídico de relevancia que se presenta cuando el Superior Tribunal rechaza la acción de amparo, argumentado que el artículo 3º, inciso a y b de la ley provincial 8369 de Procedimiento Constitucionales no permite una doble decisión sobre asuntos idénticos, haciendo referencia al reclamo que, con anterioridad a la acción de amparo, había iniciado la Municipalidad de Gualeguaychú en sede administrativa; en tanto que el actor consideró que aquella sentencia colisiona con derechos fundamentales, tales como el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, de acceso al agua potable –artículo 41 Constitución Nacional-, violándose el principio precautorio establecido por la ley 25.675 y por el artículo 83 de la Constitución de la provincia de Entre Ríos.

Ante ello, la Corte argumenta a favor de Majul, en tanto que afirma que el razonamiento expuesto por el Superior Tribunal acerca del “relamo reflejo”, lo considera contrario a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 30 de la ley 25.675, el cual establece que una vez entablada la demanda por daño ambiental colectivo por alguno de los titulares, como es el caso de Majul, no podrán interponerla el resto de los damnificados, pero sí podrán ejercer su derecho a actuar como tercero, tal como lo hizo la Municipalidad de Gualeguaychú no sólo cuando se presentó como tercero sino cuando planteó que existían diferencias entre su demanda –en sede administrativa- y la del actor. Allí, la Corte concluye afirmando que el tribunal superior al dar primacía a aquella vía, rechazó el amparo ambiental, incurriendo en un “exceso ritual manifiesto”, y vulnerando el derecho a una tutela efectiva.

Otro de los argumentos utilizado por la Corte, y que marca un gran antecedente en materia jurisprudencial, tiene que ver en cómo resuelve el rechazo realizado por el tribunal superior, y que da lugar al recurso de queja, del recurso extraordinario interpuesto por el demandante.

Y es allí, nuevamente, cuando la Corte se encuentra con el problema axiológico, frente al cual colisionan normas procesales –tales como las que no permiten interponer el recurso extraordinario- contra aquellas otras que demuestran que la acción de amparo es la vía adecuada no sólo para garantizar el derecho a un ambiente sano, sino que además permiten al Estado aplicar principios tales como sustentabilidad, equidad, prevención, utilización racional, entre otros. Y a partir de allí, la Suprema Corte, analiza los humedales; sostiene que es, responsabilidad de las provincias la gestión y el uso sustentable de las cuencas hídricas, así como también que los sistemas humedales se encuentren libres de construcción de obras que pudieran ocasionar un perjuicio a la libertad del cauce del agua y el desarrollo natural de los ecosistemas existentes.²

Respecto a las cuencas hídricas, en un fallo anterior a la presente causa, la Corte afirmó que es aquella unidad que comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, el cual se encuentra ligado a un territorio y a un ambiente particular (Fallos: 340:1695).

Que dentro de dichas cuencas se encuentran los humedales, los cuales han sido definidos en la Convención de Ramsar como:

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 metros³.

Entre las funciones de los humedales, Barbier, E., Acreman, M. y Knowler, D. (1997), consideran que se destaca el control de inundaciones ya que los mismos almacenan el

² Art 85 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

³ Convención relativa a los humedales de importancia Internacional especialmente como habitat de aves acuáticas. Convenio de Ramsar, Ciudad de Irán, 2 de Febrero 1971.

agua durante las crecidas y reducen el caudal de los ríos, previniéndose así el peligro de inundación.

Que ante la evidente necesidad de protección de los humedales la Corte estable que además de valorarse la aplicación del principio precautorio, los jueces deben tomar como referencia dos principios de gran novedad:

a) El Principio *In Dubio Pro Natura*, el cual establece que en caso de duda los procesos que deben ser resueltos ante tribunales, órganos administrativos, entre otros, deberán tomar una decisión que favorezca tanto la protección como la conservación del medio ambiente.⁴ Rodríguez (2019) llama a este principio “*In Dubio Pro Ambiente*” o “*In Dubio Pro Vida*” y considera que en caso de duda se debe tener siempre en cuenta la protección de la naturaleza y de la vida, abarcando en estos conceptos al hombre, los animales y los vegetales.

b) El Principio *In Dubio Pro Aqua*, por su parte, dispone que en caso de incerteza que recaigan sobre controversias ambientales tales como el agua, deberán ser resueltas por los tribunales y de acuerdo a las leyes de aplicación interpretativas que resulten más favorables para proteger y preservar los recursos de agua.⁵

En conclusión, la Corte consideró que lo resuelto por el Superior Tribunal afecta de modo directo el derecho constitucional del debido proceso adjetivo, por ende, establece que de acuerdo a los términos de la doctrina utilizados por la Corte respecto a la arbitrariedad de sentencias corresponde la descalificación del acto jurisdiccional llevado a cabo por el mismo; es por esta razón que la Corte decide que los autos vuelvan al Tribunal de origen para que se dicten de acuerdo a ley.

III. Acciones Jurisdiccionales de Reclamo por Responsabilidad Administrativa Ambiental.

Según Hutchinson (2011) existen dos vías posibles disponibles para los particulares, es decir, la Nación y las Provincias, en el cual puedan ser indemnizados por daños patrimoniales acaecidos en materia ambiental, tal como sucede en la generalidad de lo contencioso por responsabilidad administrativa.

⁴ Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN. Rio de Janeiro, Abril de 2016.

⁵ Octavo Foro Mundial del Agua. Brasilia Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia, 21 de marzo de 2018.

Este autor además establece que, a través de estas vías se puede perseguir dos pretensiones distintas: en primer lugar, se puede demandar la nulidad de aquellos actos ilegales; y en segundo lugar, considera que ante una situación jurídica infringida, que se da como consecuencia de una actividad o inactividad por parte de la administración, los particulares podrán solicitar la indemnización por los daños y perjuicios que hubieran sufrido, ya sea por conductas válidas realizadas por la administración o por conductas irregulares de ésta última. (Hutchinson, 2011)

Ahora bien, es acertado cuando la Corte considera que el actor inicio de manera correcta la demanda en sede judicial, ya que los daños y perjuicios que han sufrido los particulares y el ambiente a causa de esta obra inmobiliaria, no solo fue producto de una conducta irregular de la administración, es decir, nos referimos al actuar que ha tenido la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos la cual autorizo “de manera ilegal” la Resolución 340/2015, sino que el daño también ha provenido de un particular como lo fue la empresa Altos de Unzué, y es por ello que corresponde demandar la indemnización por vía judicial.

IV. Medidas Cautelares: importancia del principio precautorio.

Las medidas cautelares son entendidas según Ferreyra de la Rúa (2003), como aquellos instrumentos idóneos, que pueden recaer tanto sobre personas, como en bienes o elementos probatorios, ante la necesidad de “*otorgar una tutela adecuada*”, dentro del período de tiempo que transcurre entre el comienzo del trámite y su culminación a través del dictado de la sentencia.

Ahora bien, en relación a dichas medidas, encontramos en el fallo analizado, la mención de un principio que es propio y específico de la materia ambiental, y que se ha aplicado al caso concreto: el principio precautorio.

Spirito (2013), destaca la importancia que tiene la actuación judicial preventiva, y anticipada para la protección ambiental, resultando así de gran significación toda regulación normativa, que tuviese al ambiente como bien jurídico protegido.

Es así que, en la regulación normativa de la materia ambiental, el artículo 4° de la ley 25.675 General de Ambiente, reconoce de manera expresa al principio precautorio, estableciendo que “*cuando haya peligro de daño grave e irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la*

*adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”.*⁶

Es decir, Psaropoulos Savickas (2014) considera que este principio permite implementar un accionar jurisdiccional, aun cuando no existan evidencias científicas al momento en que pudiera darse la posibilidad de un daño grave e irreversible. De allí la fundamental importancia, que hace la Corte, respecto a la aplicación de dicho principio para lograr la protección de la cuenca hídrica, más específicamente, a los humedales.

En conclusión, se considera que uno de los aciertos dentro del proceso judicial, fue la solicitud, por parte del actor de la demanda, de la medida cautelar que tuvo como objeto la suspensión de las obras, teniendo en miras aplicar el principio precautorio, ya que al haber analizado el “Plan de manejo Ambiental” presentado por la empresa, se reconoce en el mismo la pérdida de la cobertura vegetal, la alteración en el comportamiento de los patrones de fauna, así como también la afectación en el paisaje, y una de las cuestiones más importe, la modificación del cauce del río.

V. Postura de la autora

El fallo en análisis sienta dos bases fundamentales en materia jurisprudencial. El primero es aquél en que la Suprema Corte, aun siendo consciente de que la acción de amparo no está precisamente destinada a reemplazar aquellos medios ordinarios de solución de controversia, considera que en materia ambiental genera una efectiva protección de derechos debido a su carácter de *expedita y rápida*⁷ acción. Por lo cual, se coincide con esta postura toda vez que la acción de amparo tenga como finalidad no la de una reparación pecuniaria, pero sí debe ser procedente como una excepción toda vez que tenga como finalidad la aplicación de principios tales como lo son el de precaución y el de prevención ambiental.

Hutchinson (2011) considera que siempre que no exista otro remedio procesal que fuere más idóneo, la acción de amparo deberá tener lugar si atiende a fines de protección de aquellos efectos que pudieren producir un daño al ambiente, y siempre que pudiese servir para ocasionar el cese inmediato de la contaminación, a través de medidas preventivas, tales como las tomadas por el actor, cuando solicitó el cese de obras. Es por ello que, en discordancia con la decisión tomada por el Tribunal Superior, es que se

⁶ Artículo 4° Ley 25.675 General del Ambiente.

⁷ Artículo 43 Constitución Nacional

coincide con la Corte cuando establece que las normas procesales deben ser tomadas con criterio amplio ante aquellos asuntos concerniente de tutela ambiental.

El segundo tema tratado en el fallo, y que se considera de fundamental importancia para la jurisprudencia nacional, es la introducción de dos nuevos principios. Los mismos surgen en la importancia de la protección a los humedales, considerados por la Suprema Corte como una parte integrativa de aquel sistema integral de las llamadas cuencas hídricas. En palabras del autor Raimundo (2020), considera que la importancia de los humedales está en que constituyen un sitio tanto de alimentación, refugio, así como de reproducción para diversas especies silvestres, por lo cual es de vital importancia su protección y conservación, en aquellas áreas naturales protegidas y que albergan un gran caudal de biodiversidad. Es por ello que el autor mencionado, y en concordancia con el mismo, considera que la Corte Federal acierta al introducir los principio *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*.

Ante lo dicho, con respecto a la resolución dictada por la Corte Federal, se considera que fue certero la forma en que resolvió los problemas jurídicos mencionados en la introducción de esta nota a fallo. En cuanto al problema de relevancia, resolvió a favor de derechos garantizados constitucionalmente –tales como el derecho a un ambiente sano y equilibrado y de acceso al agua potable-. Y en cuanto al problema axiológico, ponderó principios rectores en materia ambiental, como lo son el precautorio y el de prevención, así como la introducción que le dio a los nuevos principios mencionados en el párrafo anterior.

VI. Conclusiones Finales.

Del análisis desarrollado se puede llegar a la conclusión de que es conocido el impacto que tienen las sentencias dictada por la Corte en nuestro país, y en este caso ha hecho una enorme labor, destacándose el fundamental desarrollo de cada una de las cuestiones ambientales que se encontraban presente en la causa, intentando a través del dictado de este fallo crear conciencia e importancia en la misión que tenemos todos de preservar un ambiente sano.

Seguidamente a ello, la Corte al hacer alusión e hincapié en los principios precautorios y preventivos, llega a la acertada decisión de considerar que el Superior Tribunal, a través de la decisión tomada por el mismo, solamente ha incurrido en un exceso ritual manifiesto, vulnerando aquellos derechos que requieren de mayor tutela judicial efectiva,

como son el derecho a un ambiente sano y equilibrado, el derecho a la salud, y al agua potable; derechos que no pueden ser apartados y dejados de lados cuando existen las suficientes pruebas, que no de actuar a tiempo, la “justicia tardía” puede ocasionar un perjuicio de tal magnitud que no puedan volverse las cosas al estado anterior.

Listado de Bibliografía

Doctrina

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

Ferreira de De la Rúa, Angelina y González de la Vega de Opl, Cristina. (2003) *Teoría General del Proceso*. Tomo 2. Córdoba: Advocatus.

Hutchinson, Tomas (2011). *Daño Ambiental* (2da Ed. Ampliada y Actualizada). Tomo 2. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

Psaropoulos Savickas, Ana Victoria (2014). Principio de prevención y principio precaución en el derecho de daños. *La Ley*, Cita Online: AR/DOC/273/2014.

Raimundo, Marcelo (2020). Justicia ambiental colectiva. nuevos estándares jurídicos para la magistratura ambiental e inconsistencias en el acceso efectivo a la jurisdicción ambiental en la jurisprudencia de la CSJN. *La Ley*, Cita Online: AR/DOC/2826/2020.

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

Spirito, Carlos (2013) La nueva ley de medidas cautelares. Algunas reflexiones sobre su incidencia en los procesos judiciales ambientales. *La Ley*, Cita Online: AR/DOC/5659/2013

Legislación

Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Constitución Nacional Argentina.

Ley Nacional 25.675 General del Ambiente.

Jurisprudencia

C.S.J.N. “Benítez Aníbal Leonel s/ Lesiones graves”. Fallos: 329:5556. (2006)

C.S.J.N. “La Padula Pablo Víctor y Otra c/ López Hebe Beatriz s/ Cobro de sumas de dinero” Fallos: 333:1273 (2010).

C.S.J.N. “Oyarse Gladis Mabel y otros s/ Robo Calificado por el uso de armas” Fallos: 330:2836. (2007)

C.S.J.N. “Provincia de la Pampa c/ Provincia de Mendoza s/ Uso de Aguas.” Fallos: 340:1695. (2017)

C.S.J.N. “Transportes Automotores Plaza S.A c/ Scania Argentina S.A y otros/ Ordinario” Fallos: 330:4930 (2007)

Otras Fuentes

Convención relativa a los humedales de importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. Convenio de Ramsar, Ciudad de Irán, 2 de febrero 1971.

Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN-, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN. Rio de Janeiro, abril de 2016.

Octavo Foro Mundial del Agua. Brasilia Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia, 21 de marzo de 2018.

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 contrario a los arts. 41, 43, 75 incs. 17 y 19 de la Constitución Nacional y arts. 56 y 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Por último, solicitó que se ordenara a la Municipalidad de Pueblo General Belgrano que no autorice la obra. Agregó que había iniciado la presente acción en razón de la “inacción de las autoridades pertinentes” (fs. 2).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El juez de primera instancia (fs. 634/676), en síntesis, hizo lugar a la acción colectiva de amparo ambiental y ordenó el cese de obras. Condenó solidariamente a la firma “Altos de Unzué S.A.”, a la Municipalidad de Pueblo General Belgrano y al Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos a recomponer el daño ambiental en el término de noventa días y designó a la Dirección de Medio Ambiente de la Ciudad de Gualeguaychú para controlar dicha tarea. Declaró la inconstitucionalidad del art. 11 del decreto 7547/1999 y, en consecuencia, la nulidad de la resolución 340/2015 de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Entre Ríos.

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

Para así decidir, los jueces sostuvieron que si bien el actor no había sido parte en las actuaciones administrativas, este reconoció que la Municipalidad de Gualeguaychú había realizado la denuncia en sede administrativa con anterioridad a la interposición de la acción de amparo. Interpretaron que “al ser lo planteado por el actor un reclamo reflejo al deducido por el tercero citado en autos –Municipalidad de Gualeguaychú- en el ámbito administrativo, resulta clara e inequívocamente inadmisibile 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 inadmisibile con fundamento en el art. 3°, incs. a y b, de la ley provincial 8369 de Procedimientos Constitucionales, a fin de evitar una doble decisión sobre asuntos idénticos.

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

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

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

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

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

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

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

7°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible pues, si bien es cierto que a efectos de habilitar la instancia extraordinaria aquel debe dirigirse contra una

sentencia definitiva o equiparable a tal, calidad de la que carecen –en principio- las que rechazan la acción de amparo pero dejan subsistente el acceso a la revisión judicial a través de la instancia ordinaria (Fallos: 311:1357; 330:4606), esta Corte ha sostenido que ello no obsta para admitir la procedencia del recurso federal cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior (Fallos: 320:1789; 322:3008; 326:3180).

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

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

Por otra parte, desde la presentación del EIA en sede administrativa en octubre de 2012 hasta su aprobación mediante resolución 340/2015 de julio de 2015, la empresa realizó trabajos de magnitud en el predio. En efecto, sin perjuicio de las denuncias de los vecinos ante la Secretaría de Ambiente de la provincia –y demás organismos- en los que solicitaban la interrupción de la obra por violación a normas ambientales (fs. 322/323 vta.; 378; 391/392; 400 y 875), resulta que la empresa realizaba movimientos de suelo pues lo constató la propia Secretaría (fs. 334) en algunos casos durante períodos en donde se encontraba suspendido el proyecto (conf. resolución 586/2013 –fs. 362/365-). Cabe agregar que el Director de la Dirección de Desarrollo Sustentable de la Municipalidad de Gualeguaychú envió a la Secretaría de Ambiente Sustentable de la provincia un acta de

constatación y fotografías informando la ejecución de obras y movimientos de suelo a gran escala (fs. 652/656).

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

En ese contexto, el Director de la Dirección de Hidráulica de la Provincia de Entre Ríos, Ingeniero Gietz, envió dos oficios –septiembre de 2014- (fs. 620/623, uno dirigido a la Secretaría de Ambiente de la provincia y el otro a la Secretaría de Estado de la Producción) en donde compartió el informe del Ingeniero en Recursos Hídricos José Luis Romero, del cual surgía que existe una afectación en el valle de inundación –humedal-. Del informe del Ingeniero Romero (fs. 623/628, informe original a fs. 613/618 del expediente administrativo 1416477 del Gobierno de Entre Ríos) surge, en síntesis, que “la construcción de la obra implicaría una sobreelevación del nivel del río en el tramo de aguas arriba de la obra [... que] en zona de desarrollo urbano, pueden ser en algún momento la diferencia entre inundarse y no inundarse” (fs. 624).

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

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

8°) Que asimismo corresponde habilitar el remedio federal pues se verifica una excepción a la regla dispuesta por esta Corte según la cual los pronunciamientos por los

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

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

En primer lugar, el tribunal local no tuvo en cuenta que en la pretensión del actor por vía de amparo, además del cese de las obras, se había solicitado la recomposición del ambiente (fs. 7, 10 y 496 vta. del expediente principal); mientras que la Municipalidad de Gualeguaychú –en sede administrativa- informó avances de la obra y manifestó su oposición (fs. 315/317, 652/656, 660/663, 731/739 del agregado a la queja “Copias certificadas del expediente administrativo de la Secretaría de Ambiente de la Provincia”; y fs. 2/65 “Legajo Documental Municipalidad de Gualeguaychú”) y, finalmente, solicitó la interrupción de las obras y un nuevo Estudio de Impacto Ambiental (fs. 906/910 vta. del agregado a la queja “Copias certificadas del expediente administrativo de la Secretaría de Ambiente de la Provincia”). Es decir, la pretensión del actor en la acción de amparo – más allá de que no había actuado en sede administrativa- es más amplia –en razón de que solicitó la recomposición del ambiente- que la de la comuna en sede administrativa y, en consecuencia, no resulta un “reclamo reflejo” como sostuvo el tribunal local.

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

el presente juicio (conf. fs. 595/607), sino cuando expresó que existían diferencias entre su planteo en sede administrativa con la pretensión del actor (fs. 825/825 vta.).

En conclusión, tal como afirma el recurrente, el tribunal superior al dar primacía a la vía administrativa y, en consecuencia, rechazar el amparo ambiental, 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 Entre Ríos) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad (art. 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos).

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

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

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

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

“recarga de acuíferos” y “retención de sedimentos y agentes contaminantes” (fs. 128/131).

En cuanto a la actualidad de los humedales “(incluyendo ríos y lagos) cubren solamente el 2,6% de la tierra, pero desempeñan un papel desproporcionadamente grande en la hidrología por unidad de superficie. La mejor estimación de la pérdida global reportada de área natural de humedales debido a la actividad humana oscila por término medio entre el 54 y el 57%, pero la pérdida puede haber alcanzado incluso el 87% desde el año 1700, con una tasa 3,7 veces más rápida de pérdida de humedales durante el siglo XX y principios del siglo XXI, lo que equivale a una pérdida de entre el 64 y el 71% de la extensión de humedales desde la existente en 1900 (Davidson, 2014)” (WWAP Programa Mundial de las Naciones Unidas de Evaluación de los Recursos Hídricos, ONU-Agua. 2018. Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2018: Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua. París, UNESCO, páginas 20/21).

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

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

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

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

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

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

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

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