



**El abordaje de los humedales en la Provincia de Entre Ríos.**

**Un análisis del fallo “Majul”.**

**Trabajo Final de Grado**

**Nota a Fallo – Medio Ambiente**

**Autora: Carbone Durán, Ayelén**

**D.N.I.: 35.529.272**

**Legajo N°: VABG104083**

**Profesor director: Gulli, María Belén**

**2020**

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

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Magistrados intervinientes: Lorenzetti – Highton de Nolasco – Maqueda – Rosatti.

Fecha: 11 de Julio 2019

Sumario: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal. III. *Ratio Decidendi* en la sentencia. IV. Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales. a) Medio ambiente. Principios. Prevención del daño b) Daño ambiental. Reglas procesales. V. Postura de la autora. VI. Conclusión. VII. Referencia Bibliográfica.

## **I. Introducción**

Hace ya más de medio siglo que venimos presenciando un aceleramiento constante en el deterioro del medio ambiente a nivel mundial. Este deterioro ha ido incrementándose en conjunto con el crecimiento demográfico, globalización, sobreexplotación de recursos naturales y avances tecnológicos, que lejos de obrar en pos de un crecimiento sustentable, ha priorizado exclusivamente los beneficios económicos e individuales por sobre los colectivos. Argentina presenta una gran biodiversidad cuya protección es imprescindible y el ámbito jurídico debe ser la herramienta más eficaz en este sentido. Dentro de ese heterogéneo conjunto de ecosistemas, el denominado “humedal” resulta de gran importancia en el caso que aquí nos convoca.

En la Convención sobre los Humedales suscrita en Ramsar, de la cual nuestro país es parte según Ley Nacional 23919, se define a los mismos como “las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporarias, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de aguas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros”<sup>1</sup>

Se advierte que el reconocimiento de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de fauna y flora características, tienen un valor ecosistémico cuya pérdida se considera irreparable.

---

<sup>1</sup> Convención sobre los humedales. Ramsar, Irán (1971)

Los mismos cumplen varias funciones, la regulación de inundaciones, crecidas y sequías; el aporte de oxígeno a la atmósfera, la captación de dióxido de carbono, el mantenimiento de áreas de nidificación, refugio y de traslado de fauna y flora silvestre, el mantenimiento de biodiversidad, la generación de procesos como la autodepuración de aguas, la caza, la pesca y el interés como áreas turísticas y recreativas. (Adonis Giorgi, 2019)

Motiva el presente comentario acerca del “Fallo Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental. CSJN 714/2016/RH1” que detenta la necesidad de prevenir un daño inminente y grave para toda la comunidad de la ciudad ribereña causado por el gran emprendimiento inmobiliario conocido como “Barrio Náutico Amarras de Gualeguaychú” que pretendía desarrollar en una fracción de terreno en 445 lotes, la construcción de 200 unidades departamentales, 110 lotes residenciales con frentes náuticos y un hotel de 150 habitaciones, llevando a cabo acciones que dañaron significativamente al ambiente y que por su magnitud podrían ser de imposible o muy difícil reparación ulterior en una zona declarada “área natural protegida”<sup>2</sup> por la Ordenanza Yaguarí Guazú y por la Ordenanza Florística del Parque Unzué, siendo que había comenzado dichas tareas sin la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental.

La Corte Suprema de la Nación remarcó la importancia de la Ley General de Ambiente la cual no admite restricciones ambientales, teniendo en cuenta que no se habría realizado el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental por lo cual no se pudo comprobar que la actividad empresarial no afectaba al humedal de forma directa y considero que el objeto del amparo deducido no solo busca la paralización de las obras, sino también la recomposición del ambiente al estado de hecho anterior.

Se puede destacar que el problema jurídico que arroja el caso analizado según sostiene Dworkin (2004) es un problema axiológico ya que son aquellos problemas que se suscitan respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema o un conflicto entre principios en un caso concreto. Por ello es que cuando media un peligro inminente se debe hacer lugar a la acción de amparo haciendo primar el principio precautorio. En este caso en particular se observa notablemente el conflicto entre los principios positivos

---

<sup>2</sup> ley N° 9718, como Área Natural Protegida por poseer montes nativos con diversidad de flora y fauna, la existencia de la denominada "Reserva de los Pájaros y sus Pueblo Libres" y el reconocimiento por la composición de humedales, “Decláranse “Área Natural Protegida” a los Humedales e Islas del Departamento Uruguay, Gualeguaychú e Islas del Ibicuy, sitios en el territorio de la Provincia de Entre Ríos, incorporándose al Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas conforme lo normado en la Ley Provincial N° 8967”.

del derecho como lo son el principio precautorio en conjunto con los recientes principios “*In dubio pro natura*” e “*In dubio pro aqua*” más el derecho a vivir en un ambiente sano; con las reglas procesales concernientes a la admisión de la acción de amparo colectivo, el de tener un debido proceso y el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales.

Es así que la CSJN hizo hincapié en la valoración de los principios superiores, ante la irregular sentencia del Tribunal Superior de Entre Ríos quien consideraba que era inadmisibles la acción de amparo por la falta de agotamiento de la vía administrativa que se había producido con anterioridad por la Municipalidad de Gualaguaychú, dejando en evidencia que la normativa superior del derecho constitucional sobre la protección del medio ambiente no debería colisionar con una regla de convicción adjetiva.

La importancia del presente y la relevancia de su análisis obedecen a que el conflicto a resolver está vinculado estrechamente con el Art. 41 y Art. 43 de la CN en conjunto con los Art. 83 y con el Art. 85 de la Constitución Provincial de Entre Ríos<sup>3</sup>, donde podemos interpretar que dichos artículos y los derechos que ellos guardan fueron vulnerados y que la CSJN incorpora dos nuevos principios a la jurisprudencia Argentina como lo son el principio “*in dubio pro natura*” en conjunto con el principio “*in dubio pro aqua*”.<sup>4</sup>

## **II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal.**

La causa da lugar cuando el Sr. Julio J. Majul, junto a un grupo de vecinos, interponen acción de amparo ambiental colectivo contra la empresa “Altos de Unzué” para que interrumpieran y cesen con las obras del proyecto inmobiliario “Amarras de Gualaguaychú” que habían comenzado sin las autorizaciones necesarias tareas de desmonte y movimientos del suelo y que repararan el daño ambiental ya causado. También se interpuso contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano por ser responsable de la autorización, caracterizada de ilegal, para que se construya el emprendimiento; y contra la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos que no aplicó las normas de protección ambiental, violando el principio precautorio establecido por la Ley General del Ambiente 25.675 y por el art. 83 de la Constitución de Entre Ríos.

---

<sup>3</sup> (Ley 9728. Constitución de la Provincia de Entre Ríos., 2008).

<sup>4</sup> Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica, Naciones Unidas/ UICN, 8° Foro Mundial del Agua, Brasilia, 2018.

La acción de amparo colectiva tuvo inicio en el Juzgado de Primera Instancia quien la da por promovida. Sin embargo el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Entre Ríos, la declara nula en razón de haber sido dictada bajo normas de una ley de amparo ambiental derogada. Se vuelven las actuaciones al tribunal de origen, el actor amplía su demanda y presenta nuevas pruebas las cuales son aceptadas por el Juez en lo Civil y Comercial N° 3, del Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos quien da por promovida nuevamente a la acción de amparo colectiva y hace lugar la medida cautelar, además de ordenar el cese de las obras, recomponer el daño ambiental causado y declarar la nulidad de la resolución por la cual se le otorgó el certificado de aptitud ambiental a la empresa.

Ante esta situación, los demandados, interponen ante el TSJ de Entre Ríos recurso de apelación y éste revoca la sentencia dictada por el juzgado de primera instancia y por ende la acción de amparo, justificando que la Municipalidad de Gualaguaychú había realizado una denuncia en sede administrativa con anterioridad a la interposición del amparo, resultando inadmisibles la misma ya que se debía continuar por esa vía a los fines de evitar una doble decisión sobre asuntos idénticos.

Finalmente la parte actora presentó recurso de hecho ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien declaró admisible la queja y procedente el recurso extraordinario. Ordenó revocar la sentencia apelada y devolver las actuaciones al tribunal de procedencia a fin de que se dicte un nuevo pronunciamiento.

### **III. *Ratio Decidendi* en la sentencia.**

La Corte Suprema de Justicia Nacional hace lugar a la queja emitida por el Sr. Julio J. Majul en el marco del recurso extraordinario, que si bien tradicionalmente no procede por no dirigirse contra una sentencia definitiva, esta Corte no obsta para admitir la procedencia del recurso federal cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior.<sup>5</sup> Es por ello que falla de forma favorable sobre la acción de amparo colectivo considerándola como la vía más idónea para la preservación de los humedales.

La citada Corte valoró que el objeto de dicha acción era más amplia que el reclamo de la Municipalidad de Gualaguaychú en sede administrativa, quien solicitó la interrupción de las obras y requirió un nuevo estudio de impacto ambiental; cuando lo pretendido por el actor

---

<sup>5</sup> CSJN, “Barreto, José y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ acción de amparo”, 21/08/1997, fallo 320:1789

no solo era el cese de las obras, sino también la recomposición del ambiente. Por lo cual interpreta que no constituye un “reclamo reflejo” como sostuvo el tribunal local.

Sostiene entonces que lo resuelto por el Superior Tribunal de la Provincia mantiene una posición arbitraria contradiciendo tanto al art. 32 de la Ley General del Ambiente 25.675 en conjunto a los principios precautorios, in dubio pro natura e in dubio pro aqua y que afecta de modo directo e inmediato el derecho al debido proceso adjetivo (art. 18 CN). Además de que el a quo desconoce, según el presente fallo, los hechos, las pruebas y los daños producidos que fueron claramente detallados en el estudio de impacto ambiental elaborado por la consultora que la misma empresa contrató.

#### **IV. Antecedentes del caso.**

A continuación se presentaran los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales que rodean al caso a los fines de dar un marco adecuado sobre el problema jurídico presentado en la introducción.

- Medio ambiente. Principios. Prevención del daño.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales”. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos.”<sup>6</sup>

Desde esta perspectiva, los lineamientos legislativos que nuestro fallo menciona podemos destacar al Art. 41 de la Constitución Nacional el cual reza que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

---

<sup>6</sup> Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental, adoptada en el Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, en Rio de Janeiro, Brasil, del 26 al 29 de Abril de 2016, principios 1 y 2.

Asimismo, en el año 2002 se sancionó la ley General del Ambiente 25.675 estableciendo los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, preservación y protección de diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable; a su vez nombra principios como lo son el Principio Precautorio, que es de suma importancia para este fallo, donde indica que “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”. (Artículo 4°)

En este sentido y siguiendo a Clement,

El principio precautorio se invoca para mantener un status quo, e impedir a actividades autorizadas, o también con el fin de revisar las autorizaciones que le fueron otorgadas, alertando los daños que se le adjudican a las mismas. Este principio determina, que toda persona al momento de realizar una actividad debe observar y suponer si existe un peligro grave para la salud o la seguridad de las generaciones presentes o futuras. (Drnas Clement 2008)

La Evaluación de Impacto Ambiental resulta, a los fines mencionados, la herramienta más idónea ya que, como lo define Valls es un “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 misma se encuentra receptada en el artículo 11 de la LGA 25.675, el cual menciona:

toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

Resulta necesario destacar que el citado artículo establece explícitamente el carácter de previo, es decir que no brinda posibilidad alguna de comenzar una actividad de esta naturaleza sin que el estudio haya concluido favorablemente.

En este sentido, observamos en el fallo MAMANI, AGUSTIN PIO Y OTROS C/ ESTADO PROVINCIAL- DIRECCION PROVINCIAL DE POLITICAS AMBIENTALES Y RECURSOS NATURALES s/ recurso, se detenta

Que las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizaron este pedido de desmonte revisten carácter de suficiente gravedad para justificar la nulidad de las autorizaciones. En primer término, una aprobación condicionada

o tal como lo justifica el fallo del superior tribunal "con sugerencias o recomendaciones no se ajusta al marco normativo aplicable. (Fallo: 340:1193)

Observamos aquí como la ejecución de una evaluación que fue posterior al inicio de la obra dio lugar a la corte a revocar los permisos de desmonte.

En concordancia con el principio precautorio resulta apropiado mencionar los principios que también fueron esenciales para el caso que nos compete. Ellos son, por un lado, el principio *In dubio pro natura el cual apunta a 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.” (Declaración de UIC, Congreso Mundial de Derecho Ambiental, Rio de Janeiro, 2016) y por el otro, el principio *In dubio pro aqua cuyo texto indica que* “en caso de incertidumbre, las controversias ambientales e hídricas ante las cortes deberán resolverse, y las leyes aplicables interpretarse, de la manera en la cual sea más probable proteger y conservar los recursos hídricos y los ecosistemas relacionados.” (8° Foro Mundial del Agua, Brasilia, Declaración de Jueces sobre Justicia del Agua, 2018, Naciones Unidas/ UICN)

- Daño ambiental. Reglas procesales.

Hemos establecido la importancia del ambiente tanto para la salud como para el progreso. Resulta menester expresar también la importancia de los daños que el mal uso de determinadas actividades le provocan a estos. Franza (1995 p.140) define al daño ambiental como “una lesión a un interés colectivo, a la humanidad misma, a la conservación y preservación del ambiente, sin la exigencia de un perjuicio directo ocasionado a una persona concreta.”

Por consiguiente, podemos encontrar en nuestra Carta Magna al Art. 43 que hace alusión a que “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley.”

Es aquí donde la Corte a utilizado el fallo MATINEZ, SERGIO RAUL c/ AGUA RICA LLC SUC ARGENTINA Y SU PROPIETARIA YAMANA GOLD INC. Y OTROS s/ acción de amparo

Si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión 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. En ese sentido, los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditivas a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales. (CSJN Fallos: 339:201)

A su vez, se establece un límite del proceso para así evitar caer en un exceso ritual manifiesto que vulneraría el derecho al debido proceso y el acceso a la justicia, ambos receptados en el artículo 18 de nuestra Constitución Nacional. Por consiguiente, encontramos receptado en el artículo 32 de la ley 25.675 el cual hace mención a que “el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie”. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. El mismo es contemplado por nuestra Corte en el fallo ASSUPA c/ YPF S.A. Y OTROS s/daño ambiental

El enfoque que debe aplicarse a las normas procesales cuando se trata de la tutela frente al daño ambiental, 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 (CSJN fallos 329:3493)

Y por el fallo COMUNIDAD INDIGENA DEL PUEBLO WICHI HOKTEK T’OI c/ SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Corresponde dejar sin efecto la sentencia que no hizo lugar al amparo tendiente a declarar la nulidad de los actos administrativos por las que se autorizó la deforestación indiscriminada de bosques, si la Corte local no dio suficiente respuesta a planteos conducentes de la actora tendientes a demostrar que la tutela de sus derechos no encontraría adecuado cauce por las vías ordinarias sin advertir que la acción de 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. (CSJN Fallos: 325:1744)

## **V. Postura de la autora.**

Ante la situación planteada en el presente fallo, la CSJN tuvo una destacable resolución en cuanto que hizo valer y tutelar los derechos de los vecinos del pueblo de Gualeguaychú ya nombrados con anterioridad, los cuales se vieron vulnerados en un primer momento debido a las tareas de desmonte llevadas a cabo por la empresa constructora, cuyo impacto es irrefutablemente negativo para el ambiente según concluyen los resultados del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente al caso.

Posteriormente, en un segundo momento, TSJ de la Provincia de Entre Ríos perjudicó nuevamente la integridad de los gualeguaychenses al no hacer lugar a la acción de amparo ante el daño ambiental ya causado. Tampoco valoró el principio de precaución ni los principios emergentes *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua* que van más allá del resguardo de competencias procesales. Considerando que los jueces son quienes deben buscar las soluciones más expeditas a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales, resulta inadmisibles que se haya ignorado, excusándose en una cuestión procesal, los mandatos constitucionales ya citados. Es por esta razón que discrepo respecto a los procedimientos realizados ya que los mismos presentan vicios notables.

Consecuentemente, fue la CSJN quien actuó de manera reivindicatoria en nombre de la justicia, dando lugar no solo a una resolución favorable para la parte damnificada sino también alentando una interpretación de los derechos universales en mayor concordancia con la vida, la salud y el ecosistema.

Considero primordial que la certificación del estudio ambiental debe ser presentada exclusivamente previa al inicio de las actividades, sin que medie excepción alguna, ni que se emitan permisos provisorios que posibiliten la transformación parcial o total del ambiente, lo cual implica un daño grave y de difícil reparación. Sin embargo, resulta más cuestionable aún la postura del tribunal entrerriano, el cual debe obrar teniendo en cuenta el bien común y desalentando las actividades ilícitas. Es por ello que destaco lo actuado por la CSJN, ya que su resolución resulta ser un llamado de atención a dicho tribunal y una exhortación al poder judicial en su totalidad a seguir estos lineamientos. La misma, haciendo uso de su supremacía, se desempeñó ejemplificando y tomando la iniciativa en un cambio de rumbo que nos alienta como mujeres y hombres de leyes y como actores sociales a creer que los paradigmas establecidos no siempre son los más convenientes y que estos se pueden mejorar.

Este y otros casos ponen en evidencia la necesidad imperiosa de contar con un corpus legal que determine explícitamente cuales son los límites y las regulaciones a las cuales deben adecuarse quienes pretendan desarrollar cuestiones de explotación de recursos naturales.

Existe un proyecto de ley creado este año cuya sanción traería aparejada una eventual reglamentación para la aplicación efectiva de la norma. Se puede mencionar como preceptos principales: la creación un Inventario Nacional de Humedales que buscará ordenarlos en cuatro categorías especiales- en las cuales se permitirán diferentes grados de desarrollo productivo hasta la prohibición total-, e incluye una moratoria que prohíbe nuevas actividades y la ampliación de las existentes "durante el tiempo que transcurra entre la sanción de la ley y la inclusión de los humedales en el Ordenamiento Ambiental del Territorio".

Además, prohíbe la aplicación de productos químicos o residuos de cualquier naturaleza y origen -lo cual incluye a las fumigaciones aéreas y terrestres-; penaliza los incendios intencionales, y contempla la restauración ecológica y los principios de *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*, que fijan que los conflictos ambientales y de agua se saldarán del modo más favorable a la protección y conservación del entorno y el agua.

## **VI. Conclusión.**

En el presente trabajo nota a fallo se hizo un análisis de cómo la Corte Suprema resolvió el problema jurídico axiológico detectado y comentado en la introducción del mismo. De esta manera, se puede vislumbrar que dicho fallo destaca la importancia de los principios de precaución, *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua* que nos ayudarán a despejar las dudas con respecto a los problemas de laguna axiológica que se presenten en el futuro, centrándose en el nuevo paradigma eco-céntrico de la justicia para proteger y conservar los recursos hídricos. Esto es así porque cuando colisiona un derecho superior con una regla o derecho inferior, se debe procurar defender al principio superior de forma coherente y razonable, por lo tanto resultaría inconstitucional todo procedimiento que no priorice su imperio o los lesione.

Es fundamental destacar que el instrumento de amparo ambiental ha sido bien utilizado. Jurídicamente hablando se ha obtenido una respuesta que es conforme a la constitución, dado que la Suprema Corte demostró que no existe otro medio más idóneo que la acción de amparo colectiva cuando el medioambiente corre un peligro inminente. En este caso, el remedio federal es una excepción a la regla dispuesta por la doctrina de la Corte Suprema, según la cual, los pronunciamientos por los que los tribunales superiores 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 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).

Finalmente concluyo diciendo que el fallo analizado detenta un precedente a seguir por los operadores jurídicos; atento que éstos son los principales responsables de mantener la real vigencia de los derechos fundamentales aquí tratados y su correspondiente realización efectiva, comprometiéndose con el medio ambiente -como bien jurídico protegido-, tutelándolo activamente, ya que protección del medio ambiente refleja ni más ni menos que la protección a la vida, sin la cual no existiría una estructura social que defender ni amparar.

## **VII. Referencia Bibliográfica.**

### **Legislación**

**Constitución Nacional Argentina.** 1994. Art.18, art.41, art.43. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

**Constitución de la Provincia de Entre Ríos.** 2008. art.85. Recuperada de: <http://www.senadoer.gob.ar>

**Convención Relativa a los Humedales** de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas. 1971. Ramsar. Irán. Recuperada de: [https://www.ramsar.org/sites/default/files/fs\\_6\\_ramsar\\_convention\\_sp\\_0.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/fs_6_ramsar_convention_sp_0.pdf)

**Ley 25.675 Ley General de ambientes.** 2002. Recuperada de: <https://www.opds.gba.gov.ar/organismo>

### **Doctrina**

**Drnas de Clément, Z. (2017).** El rol informativo de los principios generales del derecho ambiental. Obtenido de [bit.ly/3f2qAnw](https://bit.ly/3f2qAnw)

**Dworkin, R. (2004)** “*Los derechos en serio*”. Madrid: Ariel

**Franza, J. A. (1995).** “Manual de Derecho Ambiental”. -Argentino y Latinoamericano-. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas

**Giorgi, A. (2019)** “*La importancia de los humedales en los ecosistemas de la llanura*

Pampeana”. Conicet. Recuperado el 17/11/2020 de <https://www.conicet.gov.ar/lainportancia-de-los-humedales-en-los-ecosistemas-de-la-llanura-pampeana/>

**Valls, M. (2016).** “*Derecho Ambiental*” .Buenos Aires: Abeledo Perrot

### **Jurisprudencia**

**C.S.J.N.**, “Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T’Oi c/ Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”, Fallos: 325:1744 (2002)

**C.S.J.N.**, “Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ Y.P.F. S.A y otros s/ daño ambiental”, Fallos: 329:3493 (2006)

**C.S.J.N.**, “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo”, Fallos: 339:201 (2016)

**C.S.J.N.**, “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A s/ recurso”, Fallos: 340:1193 (2017)

**C.S.J.N.**, “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, Fallos: 342:1203 (2019)

### **Páginas Web:**

**Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación:** Recuperada de: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales> (Consultada el 07/09/2020)

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

Buenos Aires, 11 de julio de 2019.

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

Considerando:

1°) Que Julio José Majul, con domicilio en la ciudad de Galeguaychú, 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 Galeguaychú 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 Galeguaychú" -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 Galeguaychú, 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 Gualedguaychú y en sus zonas de anegación. Destacó que el principal río de esta cuenca es el Gualedguaychú 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 Gualedguaychú" nacían precisamente de ocupar una parte del territorio cuya función natural es amortiguar parte del agua esparcida sobre ella durante las crecidas del Río Gualedguaychú, 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-.

4°) 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 Gualaguaychú 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 Gualaguaychú 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 Gualaguaychú 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 Gualaguaychú había realizado la

denuncia en sede administrativa con anterioridad a la interposición de la acción de amparo. Interpretaron que "al ser lo planteado por el actor un reclamo reflejo al deducido por el tercero citado en autos -Municipalidad de Gualeguaychú- en el ámbito administrativo, resulta clara e inequívocamente inadmisibles la vía del amparo, debiendo continuar en sede administrativa el conflicto que aquí se genera" (fs. 789 vta.).

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

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

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

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

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

equilibrado, ni a la preservación de la cuenca del Río Gualedguaychú 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 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 Gualeguaychú en sede administrativa y que se había producido una alteración negativa del ambiente -aún antes de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental-; por lo que corresponde su descalificación como acto jurisdiccional en los términos de la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad de sentencias (Fallos: 325:1744).

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

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

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

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

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

