



TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

ABOGACIA

DEMANDA DE AMPARO: EL RECURSO DE QUEJA COMO MEDIO PARA LA
RESOLUCION DE FONDO DE LA PROTECCION AMBIENTAL.

Nota a Fallo. Medio Ambiente

Abogacía

Nombre y Apellido: María Eugenia Flores

Legajo: VABG67181

DNI: 30.639.688

Tutor: Nicolás Cocca

Año: 2020

Tema: Modelo de caso - MEDIO AMBIENTE. "MAJUL, Julio Jesús C/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros S/ ACCION DE AMPARO AMBIENTAL" Causa N° 21615. Tribunal Superior de Justicia de Entre Ríos.

SUMARIO: I. Introducción. II. Plataforma fáctica, historia procesal y resolución. III. Ratio Decidendi. IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes. V. Análisis crítico del fallo. VI. Conclusión. VII. Referencias bibliográficas.

1.-Introducción

En el fallo del día 15 de octubre de 2019, el Superior Tribunal de Justicia (STJ) de Entre Ríos, se expidió en los autos "MAJUL, Julio Jesús C/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros S/ ACCION DE AMPARO AMBIENTAL", rechazando el recurso de apelación interpuesto por las demandadas contra la sentencia del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Nro. 2 de la ciudad de Gualaguaychú, y confirmando dicha sentencia. La demanda de amparo ambiental ha sido promovida por el actor para prevenir daño inminente y grave a toda la comunidad y para que cesen los perjuicios producidos, e impedir que prosigan las acciones de desmonte, levantamientos de tierras causando daños a la flora y el ambiente ya que el proyecto de construcción de encuentra dentro del valle de la inundación del Río Gualaguaychú. Para preservar el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado y proteger los bienes colectivos que son indivisibles e inapropiables de la afectación del proyecto Amarras. A su vez para la protección del río que se halla en jurisdicción provincial.

Es importante en este punto destacar a la acción de amparo, que es la que el actor interpuso para la protección del medio ambiente, es una garantía que toda persona puede interponer, regulada en artículo 43 de la Constitución Nacional, que constituye el medio más rápido para resolución de casos de violación efectiva o inminente de los derechos, que de lo contrario daría lugar a daños que podrían resultar de difícil o imposible reparación posterior.

El amparo ambiental mencionado procede en favor de un área natural protegida en la Provincia de Entre Ríos, conforme a la Ley 10479, dicha área corresponde a la zona de los Humedales e Islas del Departamento Uruguay, Gualaguaychú e Islas del Ibicuy,

son "Reservas de Usos Múltiples" en las que se garantiza el mantenimiento de la diversidad genética, con el fin de alcanzar el desarrollo económico social de modo sostenido y sostenible, para satisfacer las necesidades de la población presente y futura, y para desarrollar esquemas demostrativos de producciones sustentables con fines educativos y de promoción del desarrollo ambiental responsable”.

La importancia de estos humedales para la provincia (“debe entenderse por humedales 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”) (Convención de Ramsar, 2 de febrero de 1971- ley 23.919 y 25.335) es principalmente la de su función de control de crecidas e inundaciones, ya que almacenan grandes cantidades de agua durante las crecidas y reducen el caudal del río y, por ende, el peligro de inundación en la ciudad de Gualeguaychú.

Es necesario y relevante, tener en cuenta la ley 25.675 de política ambiental nacional, en la obligación de cumplimentar con la acreditación de impacto ambiental que es necesario en estos tipos de proyectos de construcción sobre una zona natural protegida, sobre un humedal o que pudiera afectar una cuenca hídrica, previo a ejecutar cualquier tipo modificación en el terreno o en el hábitat, ya que tal examen debe efectuarse sobre el estado natural. Para que sea posible la realización del proyecto se debe evaluar anticipadamente cómo afectará al ecosistema, si impactará en el medio ambiente, cuáles son las medidas para prevenir el daño, etc. En este caso los demandados han omitido de los mismos en tiempo y forma, sin embargo la empresa ha trabajado y generado modificaciones ambientales. He aquí uno de los ejemplos de la problemática axiológica que presenta el caso, ya que los principios jurídicos, se ven en conflicto y contradicción; tanto Resoluciones Provinciales y Municipales, Directivas, CN, CP, Leyes, Convenciones Internacionales que entran es juego a la hora de justificar cada posición tomada y sobre todo la supremacía de la tutela del ambiente como bien colectivo que recepta el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos

En rasgos generales podemos visualizar en este fallo es la garantía de la protección del medio ambiente, que mediante el recurso de amparo dio lugar a su

protección, para minimizar los daños, ya que el recurso extraordinario de queja se dio lugar debido a las acciones que en este caso habían dañado el ambiente. También la aplicación del principio precautorio por la CSJN, el cual refuerza la finalidad de la tutela ambiental, ya que tiende a promover un objetivo primordial consistente en la evitación del perjuicio al ambiente como rasgo primordial. En este caso las acciones que se llevaron a cabo por parte de los demandados han puesto en peligro al medio ambiente y a las personas que viven aledañas a la zona, por la magnitud de los trabajos realizados. Por resolución del Tribunal en garantía constitucional, deberán volver al ambiente a su estado anterior, garantizando el desarrollo de generaciones presentes y futuras en pos del cuidado ambiental.

II. Plataforma fáctica, historia procesal y resolución

Esta demanda de amparo que inicio el día 10 de septiembre del 2015 por el Dr. Julio Jesús Majul, ha tenido un extenso camino. Luego de promovida la demanda se libran oficios, se cita como tercero a la Municipalidad de Gualeguaychú y se ordena la suspensión de la actividad y obras en el predio Amarras.

Contestó rechazando la acción de amparo el Presidente Municipal de Pueblo General Belgrano y se refirió al proyecto denominado “Amarras” como un emprendimiento urbano integral a realizarse en predio rural. La crítica que realizó es hacia la acción de amparo como inidóneo, por considerarla poco clara y que no cumple los requisitos en esta situación, solicitó que se rechace el amparo. Se cita a la Municipalidad de Gualeguaychú como tercero y expuso que había apelado la Resolución Nro. 340, dictada por la Secretaria de Ambiente y solicito que se denegara la aptitud ambiental al proyecto Amarras, fundamento su pedido ya que se desprende del proyecto de Saneamiento Hidráulico de Amarras que el mismo se emplaza dentro del valle de la inundación y que el mismo forma parte del rio, lo que afectaría al comportamiento del río Gualeguaychú lo que preocupa a la comunidad. A su vez manifiesta que no presento la empresa detalles respecto a la ingeniería sanitaria, manejo de residuos, sobre el agua potable y desagües cloacales fue insuficiente, con respecto al plan forestal alega no existen planes de contingencia y que es difícil reproducir la preexistente biodiversidad. A su vez manifestó que por recurso de apelación administrativa el municipio planteo que al

acceder al predio a través del parque Unzué la cual es una reserva ecológica, un área protegida, el movimiento vehicular generaría un impacto negativo a esa zona de esparcimiento y reserva. La Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos se opuso a la acción de amparo y considero que no existe actividad administrativa alguna que amenace al ambiente. La empresa “Altos de Unzué” S.A. solicitó también el rechazo de la acción y levantamiento de la medida cautelar, negando los hechos expuestos en la demanda. Luego de que el actor amplié su demanda se tiene por promovida la acción de amparo, se publicaron los edictos, se decretó la suspensión de las obras y actividades en el predio donde la empresa desarrolla el emprendimiento. Seguidamente la empresa contesto la demanda argumentando ampliamente que la vía elegida no era idónea al no cumplir recaudos de ley.

El juez que intervino en la instancia de grado hizo lugar a la acción colectiva de amparo ambiental y ordeno el cese de obras donde se llevaba a cabo el proyecto Amarras y condeno solidariamente a la firma “Altos de Unzué SA, a la Municipalidad de Pueblo General Belgrano y al Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos a recomponer el daño ambiental que habían producido. Las demandadas apelaron la sentencia a los que se hizo lugar y se revocó la misma y se rechazó la acción de amparo.

En este primer momento el STJ de la provincia, había rechazado la acción de amparo, argumentando que al existir un expediente administrativo obrante en la Secretaría de Ambiente Provincial, instado por la Municipalidad de Gualedaychú resultaba inadmisibile la vía de amparo debiendo continuar en sede administrativa el conflicto.

No conforme con la decisión, el actor interpuso Recurso Extraordinario Federal, denegado por la Sala I de Procedimientos Constitucionales y Penal del STJ. Por lo que posteriormente el actor interpone Recurso de Queja por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya que el fallo ocasiona un perjuicio con dificultosa reparación ulterior afectando a los derechos básicos de salud y agua potable, aduciendo que ya existen daños al ambiente y con el fin de prevenir daños futuros, con grave afectación a varios artículos de la Constitución Nacional, a la constitución de la Provincia de ER, a la Convención Americana de Derechos Humanos, al CCYC y a la Ley 25.675, argumentando no haberse

ejercido el control de Razonabilidad y Legalidad de la actuación. Existiendo, señala el actor, en el fallo del STJ de Entre Ríos un exceso ritual manifiesto.

La Corte Suprema Justicia de la Nación dictó sentencia haciendo lugar al Recurso de Queja articulado por el actor, declarando formalmente procedente el Recurso Extraordinario.

Posteriormente el TSJ realizó un nuevo pronunciamiento, sobre el fondo de la cuestión en debate, surge de acuerdo a lo que ha ordenado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia, mediante la cual el Tribunal hizo lugar al Recurso de Queja articulado por el actor, declarando formalmente procedente el Recurso Extraordinario, dejando sin efecto la anterior sentencia del Superior Tribunal de Justicia.

Se resolvió por unanimidad rechazar los recursos de apelación interpuestos por las demandadas, la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, Altos de Unzué S. A y S.G.P.E.R.- contra la sentencia de grado, la cual se confirmó, salvo en el plazo, que se otorgaron para el cumplimiento de la condena que a su vez se exigió al demandado la recomposición del ambiente in natura, volviendo las cosas a su estado anterior, en un plazo de 180 días. A su vez el fallo pone de manifiesto las normas primordiales en pos de preservar las cuencas hídricas y humedales junto con sus ecosistemas.

De esta manera se garantizó el desarrollo humano de generaciones presentes y futuras; y preservación de la flora y fauna en este caso particular, al frenar los desmontes, levantamientos de diques y movimientos de tierras, y por sobre todo terminar con la destrucción y modificación de los humedales que “son fuentes de diversidad biológica y fuentes de agua y productividad primaria de las que innumerables especies vegetales y animales dependen para subsistir” (Manual de la Convención de Ramsar; 2016). Y a su vez se puso de manifiesto que frente a cuestiones ambientales debe primar el principio precautorio, donde es relevante la adopción de medidas de prevención aunque no haya certeza o información abundante, es siempre necesario evitar que el medio ambiente se degrade y protegerlo anticipadamente.

III. Ratio Decidendi

El argumento en el que se apoya el Tribunal de Justicia de Entre Ríos para resolver la demanda, se encuentra vinculado al argumento emitido por la Corte Suprema de

Justicia de la nación al admitir Recurso Extraordinario interpuesto por el actor el Dr Majul, y confirmar la sentencia de grado.

La problemática se centró en la admisibilidad del recurso de amparo ambiental, que al ser denegado posterior a la apelación del demandado, derivó en un Recurso de Queja a la Corte Suprema. En relación al marco normativo pilar para la resolución de este fallo ambiental, encontramos varias normativas aplicadas. En nuestra Constitución Nacional, en "Nuevos Derechos y Garantías", donde establece 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. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley". (C.N. Artículo 41) de allí que se sentenció a volver al estado anterior a la empresa responsable.

Asimismo, en el artículo 75 inciso 22 se incorporan una serie de Tratados Internacionales con jerarquía constitucional que protegen el medio ambiente. Así podemos mencionar la "Convención Americana sobre Derechos Humanos", Protocolo de San Salvador (Ley 24.658) que en su artículo 11 establece que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano; los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos", (Ley N° 23.313) que en su artículo 12 punto 2 inciso b) prevé el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y el medio ambiente junto con otros Tratados Internacionales, ratificados por nuestro país como el "Convenio de Ramsar", (Ley N° 23.919) que fomenta la conservación y el uso racional de los humedales, entre otras. Por otro lado, la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, con la reforma del año 2008, garantiza en materia ambiental la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad, como así también establece medidas preventivas y precautorias del daño ambiental (C.P. Artículo 83) basándose en ello resolvió prioridad absoluta la prevención del daño futuro y cese de obras.

A su vez, bajo el manto de la Ley General del Ambiente que nos brinda un concepto de lo que debemos entender por principio precautorio, la obligación de previsión que tiene el funcionario público; que la finalidad de la tutela ambiental erigiéndose en una directriz fundamental de la disciplina, que tiende a promover un objetivo primordial

consistente en la evitación del perjuicio ambiental, cabe advertir entonces, que actividades como el proyecto "Amarras" no se condicen con las formas de producción y esparcimiento fijadas en dicha ley.

También del análisis de las pruebas que se han presentado, se ha señalado que, del estudio de impacto ambiental realizado por la consultora "Ambiente y Desarrollo" -enero 2012- se desprende que el proyecto se realizará sobre una zona de humedales y que los movimientos de suelo, construcción de talud vial y que el relleno de celdas con material que alterarían las cotas de la morfología original del terreno. Se trata de impactos permanentes e irreversibles. Es decir, del mismo EIA presentado por la empresa surge que se realizaran trabajos en un humedal, dentro de un área protegida y que se generarían impactos permanentes e irreversibles, por lo que conforme a ello, todo el procedimiento administrativo realizado posteriormente no puede poner un manto de legalidad a un emprendimiento que se está construyendo en una zona legalmente protegida de humedales, que la misma constitución provincial expresamente protege.

IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes

En principio el Dr. Julio Jesús Majul promovió demanda de amparo ambiental, para prevenir un daño inminente y grave para toda la comunidad de la ciudad de Gualeguaychú, de la que forma parte, de la ciudad de Pueblo Belgrano y todas las zonas aledañas, para que cesen los perjuicios ya producidos, impidiendo que prosigan las acciones que están perjudicando y perjudicarán más aún, en potencia, a toda las zonas geográficas que señaló, basándose en lo dispuesto en los arts. 41, 43, 75 incisos 17 y 19 de la Constitución Nacional y los arts. 56 y 83 de la Constitución de Entre Ríos, en la ley provincial 9032 y la legislación concordante.-

La regulación ambiental en Argentina tiene raigambre constitucional. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico regula el derecho a un ambiente sano y equilibrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional, como así también en el artículo 22 de la Constitución de Entre Ríos, el cual establece:

“Todos los habitantes gozan del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, donde las actividades sean compatibles con el desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades

presentes, sin comprometer la de las generaciones futuras. Tienen el deber de preservarlo y mejorarlo, como patrimonio común.”

En la Provincia de Entre Ríos está contemplado en la Constitución Provincial. Artículo 56 que dice lo siguiente:

“Todo habitante de la Provincia, las personas jurídicas reconocidas en la defensa de derechos o intereses de incidencia colectiva y el Defensor del Pueblo, podrán ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo... que en forma actual o inminente amenace, restrinja, altere, impida o lesione de manera manifiestamente ilegítima, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional,. La acción también procederá cuando exista una afectación o el riesgo de una lesión a derechos difusos o de titularidad colectiva, para la protección ambiental...”

En materia jurisprudencial este fallo es novedoso ya que tiene en consideración dos principios de la especialidad: el principio in dubio pro natura y el principio in dubio pro aqua.

La Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental definió en 2016, durante el primer Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) a indubio pro natura del siguiente modo:

“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”.

En el Octavo Foro Mundial del Agua llevado a cabo en Brasilia, Brasil, del 18 al 23 de marzo de 2018, se presentó la “Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica” conteniendo el principio In dubio pro aqua, bajo la siguiente formulación:

“Principio 6 – In dubio pro aqua. En congruencia con el principio In dubio pro natura, 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”.

El fallo comentado implica una ratificación en dirección a la protección de las cuencas hídricas en general, con la mayor relevancia que implica la consideración

concreta de la importancia de los humedales para la regulación ambiental. Así como también es importante tener en cuenta que los ríos son jurisdicción provincial por lo que cualquier desarrollo sobre el mismo debe contar con autorización pertinente cosa que no existía en este caso.

V. Análisis crítico del fallo

El resultado del fallo analizado es en pos del presente y futuro ambiental, a fin de conservar y preservar un ambiente sano, sustentable, y posible de habitar por generaciones presentes y futuras, a través de la acción de amparo, como consagra nuestra carta magna en el art 43, frente al capitalismo y ambiciones de construcciones de grandes magnitudes que siguen siendo de menor relevancia que la salud de las personas y de conservación del ambiente. Por ello hemos de ver favorablemente la resolución de no solo frenar y no continuar con el avasallamiento y afectación en el valle de inundación, humedales y la zona aledaña sino también la obligación de que la empresa, que ya había realizado trabajos de magnitud en el área deba recomponer lo dañado y modificado. Siendo a su vez el principio precautorio el que refuerza el objetivo principal de preservar el ambiente y en el cual el STJ emite un nuevo pronunciamiento por orden de la CSJN.

De aquí, la importancia de la resolución judicial; propiciando el fortaleciendo del nuevo paradigma en gestación de priorización del cuidado del medio ambiente, como un todo supraindividual, esencialmente de incidencia colectiva y de los llamados intereses difusos, ya que nos afectan e interesan a todos.

VI. Conclusión

Para prevenir un daño inminente y grave en el ambiente de afectación a la comunidad tanto de generaciones actuales como futuras es necesario conocer y respetar la normativa vigente, como la acción de amparo que “es un mecanismo que puede utilizarse para la protección frente al daño ambiental tanto en el ámbito nacional como en el provincial” (Lago, 2028) y el principio precautorio como medio para anticipar posibles daños, para lo cual es necesario previamente de otorgar cualquier autorización sea a empresas privadas o entes públicos, conocer el efecto que dicho proyecto puede generar,

a través del estudio de impacto ambiental, para equilibrar el desarrollo y progreso económico con la tutela del ambiente. A su vez de no haber sido posible prevenir, la recomposición del mismo a su estado anterior es indispensable para que desaparezca el perjuicio.

VII.- Referencias bibliográficas

Legislación

- Ley N° 24.430. (1994). Constitución Nacional. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos(1933) <http://www.saij.gob.ar/local-entre-rios-constitucion-provincia-entre-rios-lpe0000000-1933-08-18/123456789-0abc-defg-000-0000evorpyel>
- Juliá, M. S. (2015). Introducción al nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones políticas e institucionales. En E. E. Gloria, & 1 (Ed.), política, territorio y medio ambiente (pág. 231). Ciudad autónoma de Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado de: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1555>
- Lago, D. H. (2018). Daño ambiental, prevención y recomposición: vías procesales y sus límites. Thomson Reuters. AP/DOC/328/2018.
- Ley N° 11.720. (1995). Generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales. Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-11720.html>
- Ley N° 11.723. (1997). Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Ley%20%2011723.pdf>
- Ley N° 25.675. (2002). General del Ambiente. Honorable Congreso de la Nación Argentina: Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/7500079999/79980/norma.htm>
- Ley N° 23.919. (1991) Ecología. Honorable Congreso de la Nación Argentina: Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/319/norma.htm>
- Ley N° 25.335. Convenciones. Honorable Congreso de la Nación Argentina: Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64959/norma.htm>
- LEY N° 23.054. (1984). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Honorable Congreso de la Nación Argentina: Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>
- Ley N° 26.994. (2014). CCYC. Honorable Congreso de la Nación Argentina: Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>
- Ley N° 10479. (2017). Sistema de Areas Naturales Protegidas en Entre Rios. Poder Legislativo Provincial. Recuperado de: <http://argentinambiental.com/legislacion/entre-rios/ley-10479-sistema-areas-naturales-protégidas-territorio-la-provincia-rios/>
- Decretos Municipales Provincia de Entre Rios Nros. 254/12 y 335/2014

- Ordenanzas Provincia de Entre Ríos Nros. 041/2012, 058/2012, 066/12

Doctrina

- UICN. Octavo Foro Mundial del Agua. Brasilia Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia, 21 de marzo de 2018
- www.sajj.jus.gov.ar Síntesis del cap. VII "Competencias y Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación" de los Dres María Cecilia Hockl y David Duarte, Editorial Legis, pág. 481 y ss., 2006.
- Lago, D. H. (2018). Daño ambiental, prevención y recomposición: vías procesales y sus límites. Thomson Reuters. AP/DOC/328/2018

Jurisprudencia

- STJER “Foro ecologista de Paraná y Otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/acción de amparo” Exte Nro 9850; 26/09/2019.