



# **LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO Y LA PROCEDENCIA DEL AMPARO AMBIENTAL EN LA PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES: ANÁLISIS DEL FALLO “MAJUL”**

NOTA A FALLO

AUTORA: SOLEDAD TIZÓN

DNI: 35.825.618

LEGAJO: VABG37567

PROFESOR: CÉSAR DANIEL BAENA

CORDOBA, 2020

**Sumario: 1. Introducción – 2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal – 3. Análisis de la *ratio decidendi* – 4. Análisis y comentarios del autor. 4.1 El principio precautorio desde la óptica doctrinaria y jurisprudencial. 4.2 El amparo ambiental. – 5. Conclusión. – 6. Bibliografía. 7. Anexo: fallo completo**

## **1. Introducción**

En el presente trabajo se analizará el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” del año 2019 por medio del cual se deja sin efecto la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos que había rechazado un amparo interpuesto a los fines de proteger los humedales aledaños al Río Gualeguaychú.

La importancia en la elección del fallo radica en que el mismo supone un antecedente de gran valía en lo que respecta a la protección de las cuencas hídricas y de los sistemas de humedales en el territorio nacional ante la afectación directa derivada del desarrollo inmobiliario y de las actividades humanas, teniendo presente que los humedales son valiosos ecosistemas que sustentan gran biodiversidad y son imprescindibles para el desarrollo de la vida de varias comunidades de nuestro país.

En dicho fallo se pone de resalto el gran valor que la Corte Suprema de Justicia le asigna al principio precautorio en miras de evitar la causación de los daños ambientales, y particularmente en relación a la protección de las cuencas hídricas; así el alto tribunal nacional entendió que el paradigma jurídico que regula el agua es ecocéntrico, por tanto no tiene en cuenta los intereses privados sino los del mismo sistema, y en función de ello consagró por primera vez dos principios ambientales, el *in dubio pro natura* y el *in dubio pro aqua*, dando pleno reconocimiento de las funciones vitales que cumplen los humedales en el ecosistema. Por último, la Corte Suprema de Justicia establece que la acción de amparo ambiental es el medio idóneo para la resolución de controversias ambientales, estableciendo que las reglas procesales en la materia deben ser amplias en función de la defensa de la preservación del medio ambiente.

Del análisis del fallo se detectan dos problemas jurídicos, uno de tipo axiológico y otro de tipo lógico. El problema axiológico se presenta en la contradicción entre reglas y principios, lo que Alchourrón y Bullygin (2012) denominan como laguna axiológica, en donde el derecho soluciona normativamente un caso sin atribuir relevancia a una propiedad la cual, desde el punto de vista del intérprete, se debería haber considerado relevante, por lo que si bien el sistema normativo contiene una solución, se entiende que debería contener una distinta; en el fallo en cuestión dicho problema se refleja en la contradicción de las resoluciones 264/2014 y 340/2015 de la Secretaría de Ambiente de Entre Ríos mediante las cuales se autoriza la continuidad de las obras y se otorga el Certificado de Aptitud Ambiental de manera condicionada del proyecto inmobiliario “Amarras de Gualeguaychú”, con el principio precautorio contemplado en el art. 4 de la Ley General de Ambiente, así como en el art.83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Por otro lado, el problema lógico se presenta cuando hay una contradicción normativa, es decir, cuando para un mismo caso se presentan dos soluciones

incompatibles, por lo que el sistema se torna incoherente (Alchourrón y Bullygin, 2012); en el fallo propuesto, dicho problema se presenta entre la ley 8.369 de Procedimientos Constitucionales de Entre Ríos con preceptos de carácter constitucional. En este sentido, la Ley 8.369 en su art. 3 inc. a) y b) determina que la acción de amparo ambiental será inadmisibles cuando existan otros procedimientos judiciales o administrativos tendientes a obtener la protección de un derecho, cuando se hubiera promovido otra acción o recurso sobre el mismo hecho o cuando éste se halle pendiente de resolución y, por otro lado, tanto en la Constitución Nacional en su art 43 respecto de la procedencia del amparo ambiental, así como en el art. 56 de la Constitución de Entre Ríos y el art. 32 de la Ley General de Ambiente, se reconoce la vía del amparo ambiental como medio idóneo para evitar daños al ambiente, la cual procederá sin dilaciones o restricciones de ningún tipo.

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

Las actuaciones se iniciaron ante la presentación de un amparo colectivo por parte de Julio José Majul, un habitante de la ciudad de Gualeguaychú, Provincia de Entre Ríos, al cual luego adhirieron otros vecinos, contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la empresa Altos de Unzué y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, con el objeto de prevenir un daño grave e inminente para toda la comunidad de las ciudades mencionadas y zonas aledañas, así como obtener la nulidad de de la resolución 264/2014 que autorizaba a la empresa a continuar la obra, y la reparación de los perjuicios ambientales producidos por la construcción del proyecto inmobiliario “Amarras de Gualeguaychú”, el cual consistía en un barrio náutico a edificarse a la vera del Río Gualeguaychú, lindero al Parque Unzué. La empresa había comenzado los trabajos dentro de una zona declarada área natural protegida sin la autorización correspondiente, realizando desmontes nativos y causando daño a la flora y al ambiente mediante el levantamiento de diques que pondrían en peligro a la población ante el riesgo de inundaciones por la crecida del río, dada la ocupación de terreno que naturalmente corresponde a los humedales que tienen como función natural absorber el agua de las crecidas.

El Juez de Primera Instancia tuvo por promovida la acción de amparo ambiental colectivo y citó como tercero a la Municipalidad de Gualeguaychú quien con anterioridad al inicio de las actuaciones había realizado un reclamo administrativo con el fin de que suspendan las obras del barrio náutico y había solicitado que se declarara la nulidad de la resolución 264/2014, mediante la cual se había otorgado autorización al proyecto, por entender que resultaba contraria a los art. 41, 43 y 75 inc. 17 y 19 de la Constitución Nacional y arts. 56 y 83 de la Constitución de Entre Ríos. Posteriormente, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos declaró la nulidad de dicha resolución y de todo lo actuado a partir de ella, devolviendo las actuaciones al tribunal de origen a fin de que se regularizara el proceso con arreglo a la ley vigente. En este contexto el actor amplió demanda solicitando la nulidad de la resolución 340/2015 mediante la cual se había otorgado a la empresa un certificado de aptitud ambiental infundado y de carácter condicionado; hizo hincapié en la violación al principio precautorio contenido en la Ley General de Ambiente y en el Art. 83 de la Constitución de Entre Ríos, y solicitó una medida cautelar tendiente a paralizar las obras.

El juez en lo Civil y Comercial N° 3 tuvo por promovida la acción de amparo ambiental y otorgó el trámite carácter de proceso colectivo. Citó como tercero a la Municipalidad e hizo lugar a la medida cautelar interpuesta. Posteriormente se presentó la parte demandada mediante la Secretaría de Ambiente y contestaron demanda. El juez hizo lugar a la acción, ordenó el cese de las obras y condenó solidariamente a la empresa, la Municipalidad y el Gobierno de Entre Ríos a recomponer el daño ambiental; así mismo declaró la nulidad de la resolución 340/2015. Ante ello, la demandada interpone recurso de apelación, por lo que el Superior Tribunal de Entre Ríos revoca la sentencia de primera instancia, rechazando la acción de amparo fundado el art. 30, inc. a) y b), de la ley 8.369, dado que la acción planteada por el actor resultaba un reclamo reflejo al deducido por el tercero citado, es decir, por la Municipalidad de Gualeguaychú, ya que existiendo un reclamo en el ámbito administrativo resulta inadmisibles la vía del amparo, debiendo continuar el reclamo por vía administrativa con el fin de evitar una doble decisión respecto de asuntos idénticos.

Frente a la decisión del Superior Tribunal de Justicia, el Sr. Majul interpuso recurso extraordinario, cuya denegación, originó el recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El alto tribunal de la Nación mediante voto en conjunto de los Dres. Highton de Nolasco, Maqueda, Lorenzetti y Rosatti, hace lugar a la queja, declarando formalmente procedente el recurso extraordinario y dejando sin efecto la sentencia apelada. Por tanto, vuelven los autos al tribunal de origen, para que por medio de quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento.

### **3. Análisis de la *ratio decidendi***

La Corte Suprema de Justicia sostuvo que surge en el caso que se llevaron a cabo acciones relacionadas con la construcción del barrio “Amarras de Gualeguaychú” que generaron un daño al ambiente que, por su magnitud, podría ser de difícil o imposible reparación ulterior. Ello deriva del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en el cual surge que la empresa realizaba obras en el sector de humedales, los cuales eran considerados áreas naturales protegidas por la ley provincial 9.718, y que los movimientos de suelos, construcciones de terraplenes, entre otras obras, alterarían la morfología original del terreno, generando impactos permanentes e irreversibles. Así mismo, desde la presentación del EIA realizada en el año 2012 en sede administrativa, hasta su aprobación mediante la resolución 340/2015 surge que aún frente a la denuncia de los vecinos ante la Secretaría de Ambiente por violación a las normas ambientales, la empresa continuaba realizando obras, incluso durante periodos donde se encontraba suspendido el proyecto. En este contexto, la Corte Suprema de Justicia considera que se evidencia un daño al ambiente, destacando que el Tribunal Superior al valorar la Resolución 340/2015 omite considerar que el EIA y su aprobación debe ser previo a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite la autorización condicionada de acuerdo con el art. 84 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos y los arts. 11 y 12 de la Ley General de Ambiente.

De las resoluciones 264/2014 que autorizaba a la empresa a continuar las obras y la resolución 340/2015 mediante la cual se otorga a la empresa un certificado condicionado, se desprende la contradicción con los principios tendientes a la protección del ambiente. La Corte Suprema esgrime que al tratarse de la

protección de una cuenca hídrica, y en especial de un humedal, se debe valorar la aplicación del principio precautorio contemplado en el art. 4 de la Ley General de Ambiente; en este contexto hace referencia que el Superior Tribunal omitió considerar el derecho a vivir en un ambiente sano, contemplado por el art. 41 de la Carta Magna y 22 de la Constitución provincial. De igual manera, el Superior Tribunal omitió que es la provincia quien tiene a su cargo la gestión y el uso sustentable de las cuencas hídricas, dentro de las cuales “los humedales 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” (Const. de la Prov. de Entre Ríos, 2008, art. 85). En este contexto, la Corte pone de manifiesto la importancia de los humedales y establece la necesidad de protección de los mismos, valorando especialmente la aplicación del principio precautorio e incorporando los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqqua*.

Con respecto al rechazo de la acción de amparo ambiental interpuesta por el Sr. Majul, la Corte Suprema de Justicia consideró que el Superior Tribunal basó el rechazo en razón de considerar que existía un reclamo reflejo en sede administrativa, omitiendo que la pretensión del actor por la vía del amparo además de buscar el cese de las obras, tenía como eje la recomposición del ambiente y que la Municipalidad en sede administrativa, había manifestado su oposición a la obra y había solicitado su interrupción y la redacción de un nuevo informe ambiental. En tal sentido, la pretensión del actor mediante la interposición del recurso de amparo era más amplia en razón de que había solicitado la recomposición del ambiente, por lo cual no resulta un “reclamo reflejo” al interpuesto con anterioridad por la Municipalidad. Siguiendo con esta línea, la Corte Suprema considera que los fundamentos esgrimidos por el Superior Tribunal resultan contrarios a lo establecido por el art. 30, 2do párrafo de la Ley General de Ambiente la cual establece que deducida una demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los damnificados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a que puedan intervenir en el proceso como terceros, por lo que al darle primacía a la vía administrativa rechazando el amparo ambiental, el Superior Tribunal incurría en un exceso ritual manifiesto, vulnerando así la tutela judicial efectiva.

La Corte Suprema de Justicia esgrime que la acción de amparo tiende a la efectiva protección de los derechos; y particularmente en relación a los derechos ambientales, los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen la vía más expeditiva a fin de evitar la frustración de los derechos fundamentales, por lo que las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio. En efecto, el Superior Tribunal omitió considerar normas tendientes a demostrar que la acción de amparo era la vía adecuada para la tutela de los derechos invocados por el actor, conforme el art. 43 de la Constitución Nacional, art. 56 de la Constitución Provincial de Entre Ríos y el art. 62 ley provincial 8.369 de Amparo Ambiental.

#### **4. Análisis y comentarios del autor**

##### **4.1 El principio precautorio desde la óptica doctrinaria y jurisprudencial**

La Ley General de Ambiente en su art. 4 contempla el principio precautorio en la aplicación de controversias ambientales, el cual resulta vital para la resolución del fallo bajo análisis. Dicho principio enuncia 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”(Ley 25.675, 2002, art 4). Siguiendo a Rosatti (2012) la incertidumbre científica no debe ser utilizada como una excusa para evitar la adopción de medidas tendientes a evitar la ocurrencia de un daño ambiental grave ni para convalidar las acciones u omisiones humanas con potencialidad dañosa. Dicho principio impone que, en caso de que haya duda científica razonable respecto a la posibilidad de que determinada actividad pueda producir un daño grave e irreversible al medio ambiente, se demore, limite o impida transitoriamente la realización de la misma hasta que se adquieran las seguridades científicas respecto a la existencia o no de tales peligros o, en todo caso, respecto a la capacidad de responder frente a la existencia de los mismos (Drnas de Clement, 2008).

La importancia del principio precautorio, se evidencia en que el mismo es de vital utilidad para impedir el desarrollo de ciertas actividades o para obtener una revisión de las autorizaciones otorgadas a dichas actividades, en relación a los daños que éstas pudieran ocasionar; por lo tanto, el principio precautorio se presenta como una obligación de agotar las vías necesarias para alcanzar determinada certeza en relación a la existencia o no de un riesgo sospechado, antes de autorizar una actividad, así como para obtener una revisión en caso que la autorización haya sido otorgada, teniendo presente el daño que se adjudique a la misma(Drnas de Clement, 2008). En relación a ello, la Ley General de Ambiente esgrime que toda obra o actividad que tenga potencialidad dañina para el medio ambiente o alguno de sus componentes, deberá someterse a una Evaluación de Impacto Ambiental previo a su ejecución, lo cual resulta una manera de conocer cuál será el impacto que dicha actividad en particular, tendrá sobre el medio ambiente, a la vez que es un presupuesto habilitante de la misma.

El principio precautorio se relaciona estrechamente con el principio *in dubio pro natura* contemplado en el art. 5 de la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2016) mediante el cual se esgrime que en caso de duda, todas las controversias que se presenten en el ámbito administrativo o judicial, deben ser resueltas de manera que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente; ello conlleva al desarrollo de un modelo ecocéntrico en donde no se pone la mirada en el hombre, sino en el ambiente y la naturaleza como sujeto de derecho (Olivares y Lucero, 2018). Ambos principios son una expresión de los estándares de desarrollo sostenible de un Estado protector de los recursos ambientales.

En relación con los recursos hídricos, en el año 2014 los jueces de la Corte Suprema de Justicia en el fallo 337:136, reconocen que dentro de los derechos de incidencia colectiva es fundamental la protección del agua, con el fin de que la naturaleza cumpla su funcionamiento como sistema, así como su capacidad de resiliencia. Así mismo, en dicho fallo la Corte advierte que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para el desarrollo de la vida y la salud, por lo tanto es un derecho humano indispensable para vivir; a su vez, es condición previa para la realización de otros derechos humanos. En el año 2017 la Corte

Suprema de Justicia en el fallo 310:2478, conocido como fallo “Pampa” mediante el voto en mayoría de los Dres Lorenzetti, Highton de Nolasco, Rosatti y Maqueda se establece respecto del uso del agua, que se trata de un micro bien ambiental, y por lo tanto, presenta los caracteres de un derecho de incidencia colectiva, de uso común e indivisible. Así mismo, la Corte entiende que la regulación jurídica del agua ha abandonado el modelo antropocéntrico mediante el cual se tenía en cuenta la utilidad privada que una persona podía obtener de ella o en función de la utilidad pública, pasando a un paradigma jurídico en donde la regulación del agua es eco-céntrica o sistémica, por lo que deja de tener en cuenta solo los intereses individuales o estatales, pasando a tener en cuenta los intereses del mismo sistema ambiental.

#### **4.2 El amparo ambiental.**

Con relación al amparo ambiental previsto en el segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional, se entiende que el mismo es la vía idónea para tutelar la conservación y preservación del medio ambiente sano. Siguiendo a Basterra (2013) la acción de amparo ambiental es “el mecanismo que tiene por objeto la defensa expedita de un derecho fundamental específico” (pp.2-3), en este caso, el derecho a un medio ambiente sano, y que para su procedencia no se requiere la exigencia de agotar la vía administrativa como requisito previo a la interposición del mismo. En este orden de ideas, La Ley General de Ambiente en su art. 32 determina que el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales, no admitirá restricciones de ningún tipo o especie, por lo cual se garantiza el acceso a ésta sin que el juez pueda rechazar la acción *in limine*, en miras a la protección del libre e irrestricto acceso a la justicia (Marianello, 2011); a su vez el Art. 32 de la citada ley enuncia que el juez dispone de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos. El amparo, entonces, además de ser una acción, es un derecho constitucional que invita a los jueces a intervenir de manera proactiva. Este rol proactivo del juez, se relaciona también con el principio precautorio, donde el juez adquiere un papel de acompañante y protector, incluso llegando a flexibilizar las formas procesales en la medida que no se vulneren la defensa en juicio y el debido proceso, siempre teniendo en miras evitar la causación de un daño grave al ambiente (Cossari y Luna, 2005).

#### **4.3. La postura del autor o de la autora**

El fallo bajo análisis tuvo un gran impacto en lo que refiere a la protección de los recursos hídricos de nuestro país, particularmente en lo que refiere a la defensa de los humedales. Siguiendo a Peña Chacón (2007) los humedales son ecosistemas complejos y frágiles, en los cuales confluyen una presencia fluctuante o intermitente de flujos de agua que sirven de ecosistema de una gran biodiversidad, proporcionando grandes beneficios como son el suministro de agua, regulación de los flujos para el control de inundaciones, retención de sedimentos, nutrimentos y tóxicos, entre otros.

En función de la gran importancia que los humedales cumplen en nuestro territorio, y respecto del problema axiológico presentado en el fallo, estoy en total acuerdo con lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, dado que se valora la aplicación del principio precautorio, así como otros principios del derecho

ambiental, por sobre las autorizaciones concedidas a la empresa Altos de Unzué mediante las resoluciones 264/2014 y 340/2015. Ello en función de que dichas autorizaciones fueron concedidas aún antes de la realización de los EIA, por lo cual la empresa realizó obras sin medir los daños que las mismas ocasionarían al humedal, por lo cual considero que prima el principio precautorio, ya que es de gran importancia al momento de evaluar el impacto negativo y los posibles daños que las actividades del hombre puedan ocasionar al medio ambiente. Así mismo, considero que los magistrados fueron innovadores en introducir en su análisis los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*, mediante los cuales ante la duda en la procedencia de un daño al ambiente, siempre deberá resolverse en favor de la protección y conservación del mismo, particularmente en lo que refiere a los recursos hídricos que son necesarios para la vida y el desarrollo de todas las especies.

Respecto del problema lógico, concuerdo con los argumentos de la Corte, dado que cuando se trata de cuestiones ambientales, y específicamente de problemas hídricos, teniendo en cuenta que éstos son recursos naturales finitos, considero que la protección de los mismos debe prevalecer por ante los intereses privados, en este caso el interés de la empresa constructora. Así mismo, considero que si se aplica un excesivo rigor formal en lo que refiere a la protección del ambiente, se corre el riesgo que dicha protección se torne en un derecho irrisorio e inexistente, por lo cual considero que la acción de amparo tiene frente al daño ambiental un rol trascendente.

## **5. Conclusión.**

Habiendo analizado los fundamentos de la parte actora, los argumentos esgrimidos por el Superior Tribunal de Justicia y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y habiendo ponderado los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, considero que el fallo propuesto marca un precedente de vital importancia en varios aspectos fundamentales. Por un lado, se destaca el rol primordial del principio precautorio en relación con la afectación al ambiente resultante del desarrollo de las actividades humanas; particularmente, en lo que se refiere a las cuencas hídricas, dicho principio tiene un rol fundamental ante el surgimiento de conflictos entre los intereses privados y los intereses colectivos, y debe ser empleado por los magistrados en futuras controversias, teniendo presente la importancia que los humedales tienen en el desarrollo de la vida humana, así como en el desarrollo de la flora y la fauna. Por otro lado, al haberse incorporado por primera vez los principios *in dubio pro natura* y su derivado *in dubio pro aqua*, se sienta un precedente judicial en los casos en que se produzcan conflictos derivados de la protección del medio ambiente, cursos de agua, cuencas hídricas y todos los ecosistemas que influyan en el mantenimiento de un ambiente sano, lo que resulta una herramienta de vital importancia en la protección de dichos recursos naturales.

Por último, con relación a la procedencia del amparo ambiental como medio de resolución de conflictos de tal naturaleza, considero que la sentencia de la Corte Suprema establece un indicador para los demás tribunales del país, al considerar que dicho recurso constitucional no debe verse afectado por la existencia de otras vías, sean procesales o administrativas. En función de ello considero que tanto el art. 43 de la Constitución Nacional como el artículo 32 de la Ley general de Ambiente el cual esgrime que respecto al acceso a la



jurisdicción por cuestiones ambientales no deberá haber dilaciones o restricciones de ningún tipo y especie, deben ser las normas conductoras respecto de la resolución judicial de problemas ambientales.

## **6. Bibliografía**

### **Doctrina**

- Alchourrón, C. y Bulygin, E. (2012). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Basterra, M. (2013). El amparo ambiental. Recuperado el 9 de Junio de 2020 de <http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/11/El-amparo-ambiental.pdf>
- Cossari, N.G.A y Luna, D.G (2005). El principio de prevención y la evaluación de impacto ambiental. Recuperado el 18 de Mayo de 2020 de <http://www.saij.gob.ar/nelson-cossari-principio-prevencion-evaluacion-impacto-ambiental-dacc050081-2005/123456789-0abc-defg1800-50ccanirtcod>
- Drnas de Clément, Z. (2008). *El principio de precaución ambiental. La practica Argentina*. Argentina, Córdoba: Lerner Editorial. Recuperado el 11 de Junio de 2020 de <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-principio-de-precaucion-ambiental.-la-practica>
- Falbo, A.J. (2009). *Derecho Ambiental*, La Plata: Librería Editores Platense.
- Marianello, P.A. (2011). El amparo en la Argentina. Evolución, rasgos y características especiales. Recuperado el 11 de Junio de 2020 de <http://patriciomaraniello.com.ar/home/wp-content/uploads/2015/01/El-amparo-en-la-Argentina-MARANIELLO-CORRECCIONES-ACEPTADAS.pdf>
- Morales Lamberti A y Novak, A. (2005) *Instituciones de Derecho Ambiental*. Córdoba, Argentina: Ed. Lerner.
- Olivares A y Lucero L. (2018). Contenido y desarrollo del principio in dubio pro natura. Hacia la protección integral del medio ambiente. Recuperado el 10 de Junio de 2020 de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122018000300619#fn41](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122018000300619#fn41)
- Peña Chacón, M. (2007) *Tutela jurídica de los ecosistemas de humedal*. Recuperado el 11 de Junio de 2020 de <http://biblioteca.cehum.org/handle/123456789/907>
- Rosatti, H. (2012). La tutela del medio ambiente en la Constitución Nacional Argentina. Recuperado el 10 de Junio de 2020 de <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal-ii/cae2-rosatti.pdf>

### **Jurisprudencia**

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2008) “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”. Fallo 334:1754. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-salas-dino-otros-salta-provincia-estado-nacional-amparo-fa08000279-2008-12-19/123456789-972-0008-0ots-eupmocsollaf>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2014). “Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y Otros s/amparo”. Fallo 337:136. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion->

federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-kersich-juan-gabriel-otros-aguas-bonaerenses-sa-otros-amparo-fa14000188-2014-11-27/123456789-881-0004-1ots-eupmocsollaf

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2017). “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”. Fallo 310:2478. Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7421172&cache=1527017144791>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2019) “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”. Recuperado de [https://cijur.mpba.gov.ar/files/articles/1224/Majul c Municipalidad de Pueblo Gral Belgrano.pdf](https://cijur.mpba.gov.ar/files/articles/1224/Majul%20c%20Municipalidad%20de%20Pueblo%20Gral%20Belgrano.pdf)

## **Legislación**

Constitución de la Nación Argentina. (1994). Recuperado el 16 de Mayo de 2020 de <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

Constitución de la Provincia de Entre Ríos. (2008). Recuperado el 16 de Mayo de 2020 de <https://www.entrerios.gov.ar/CGE/normativas/leyes/constitucion-de-entre-rios.pdf>

Congreso de la Nación Argentina (6 de Noviembre de 2002). Ley General de Medio Ambiente. [Ley 25.675 de 2002]. Recuperado el 16 de Mayo de 2020 de <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2025675.pdf>

Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN (Abril de 2016). Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental. Recuperado el 9 de Junio de 2020 de [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish\\_declaracion\\_mundial\\_de\\_la\\_uicn\\_acerca\\_del\\_estado\\_de\\_derecho\\_en\\_materia\\_ambiental\\_final.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf)

## **7. Anexo: Fallo completo.**

### **FALLO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION:**

Buenos Aires, julio 11 de 2009.

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 (pros. 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 SA 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 1.420.837, 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 4977/2009 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 Gualeguaychú y, finalmente, hizo lugar a la medida cautelar (fs. 512).

Posteriormente se presentaron Altos de Unzué SA, 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 SA”, 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 SA 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 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 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 Cód.

Civ. y Com. 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 1° “Declara área natural protegida a los Humedales del Departamento Gualaguaychú”—. Sin embargo, también se desprende del EIA que “el proyecto [sito en el Departamento de Gualaguaychú] 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 refutado, 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 1.416.477 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. 3°—) que establece que deducida una demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados —en el caso, el afectado, Majul—, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Esto es lo que sucedió en el caso no solo cuando la Municipalidad de Gualeguaychú intervino como tercero en el presente juicio (conf. fs. 595/607), sino cuando expresó que existían diferencias entre 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, incurrió 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. 2º 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 declaren 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, ps. 20/21).

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

13) Que, en esta línea, corresponde recordar que el paradigma jurídico que ordena la regulación del agua es 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 Cód. Proc. Civ. y Com. 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. — Ricardo L. Lorenzetti. — Elena I. Highton de Nolasco. — Juan C. Maqueda. — Horacio Rosatti.