



**PRINCIPIOS DE PRESERVACIÓN AMBIENTAL EN RESGUARDO A LOS
DERECHOS DE LA TERCERA GENERACIÓN**

Carrera: Abogacía

Alumna: Ana Florencia Montes

Legajo: VABG30345

DNI: 35.220.096

Fecha de entrega: 22/11/2020

Tutora: María Belén Gulli

Año 2020

Tema: Medio ambiente

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

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Fecha de la sentencia: 11 de Julio de 2019.

SUMARIO: I. Introducción. – II. Premisa Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal. – III. *Ratio decidendi*. – IV. Antecedentes Legislativos, Doctrinarios y Jurisprudenciales. - V. Postura de la Autora. – VI. Conclusión. - VII. Referencias Bibliográficas.

I. Introducción

En este trabajo se analizará los autos: “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, dictado el 11/07/2019 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el cual se asume como tema central los principios de preservación ambiental en resguardo de los derechos de tercera generación que se encuentran consagrados en la Constitución Nacional (art. 41). El plexo constitucional tiene por objeto la tutela del “ambiente” como bien colectivo de la sociedad, pues, cabe señalar también que es un derecho humano fundamental y con jerarquía constitucional (arts. 41, 75 inc. 22, CN). Es importante mencionar que el medio ambiente y su cuidado es un tema muy complejo debido a sus particularidades en relación al daño ambiental. Ahora bien, todo derecho conlleva responsabilidades y obligaciones, que afectan a todos los habitantes de la Nación. Este “deber de preservar el ambiente”, incluye el desarrollo sustentable como camino posible para satisfacer las necesidades de progreso de las generaciones presentes, sin comprometer la vida de las generaciones futuras. De esta manera, cuando hablamos del derecho ambiental en realidad nos referimos al derecho a la vida y el bienestar general de las personas.

Han sostenido Alchourrón & Bulygin (2012) que el sistema normativo es el conjunto de enunciados con consecuencias normativas. En el fallo que se analiza se presenta un “problema axiológico”, ya que existe un conflicto jurídico entre una regla de derecho: autorización a la empresa a ejecutar el proyecto inmobiliario acorde el derecho a trabajar y ejercer industria lícita (art. 14, CN) y varios principios jurídicos ambientales

(art. 41, CN y art. 4, Ley N° 25.675) que surgen del ordenamiento jurídico argentino que pueden ser aplicables al caso concreto. Ante esto, es de suma importancia aplicar las normas correctas en materia de derecho ambiental, como también los principios jurídicos que tutelan el medio ambiente. En caso contrario, se estaría violando los deberes de protección del ambiente, ocasionando impactos permanentes e irreversibles dentro de un área natural protegida.

La sentencia que se está comentado constituye un aporte jurisprudencial importante en materia de derecho ambiental. Además, intervino el Máximo Tribunal de Argentina y último interprete de las normas jurídicas. Por ello, su resolución tiene un gran impacto en lo que refiere a la aplicación y alcance de los principios ambientales, tales como los principios de “prevención”, “precautorio”, “*in dubio pro natura*” e “*in dubio pro aqua*”, con base en la Constitución Nacional (arts. 41, 43, 75 inc. 22, CN), la Ley N° 25.675 (art. 4) y la Constitución de la Provincia de Entre Ríos (arts. 1, 83 y 85). En virtud de ello, el Estado Provincial de Entre Ríos tiene el deber de garantizar la gestión y el uso sustentable de las cuencas hídricas como también de los sistemas de humedales. Por todo esto podemos asegurar la importancia de estudiar el fallo, que nos permitirá comprender la moderna concepción del derecho ambiental y sus principios jurídicos aplicados al caso concreto. De esta forma, se establece un precedente judicial de protección ambiental, basadas en principios de preservación ambiental con alcance a las generaciones venideras.

II. Premisa Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal

El Sr. Julio José Majul interpuso una acción de amparo colectivo en su carácter de afectado bajo los términos de los arts. 41 y 43 de la CN, a la que posteriormente adhirieron otros vecinos contra la Municipalidad de General Belgrano, la empresa “Altos de Unzué” y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, en relación a las obras vinculadas al proyecto inmobiliario “Amarras de Gualeguaychú”. Este proyecto se trataba de un barrio náutico (335 lotes residenciales), con más de 110 lotes residenciales con frentes navales, entre otras cosas. Se radicaría en la ribera del Río Gualeguaychú, lindero al Parque Unzué, zona que había sido declarada área natural protegida por las Ordenanzas Yaguarí Guazú y Florística. La parte actora, pretendía la culminación de los perjuicios producidos y lograr la suspensión de las obras vinculadas al proyecto inmobiliario con el objeto de prevenir el daño ambiental la comunidad de Gualeguaychú

(Puerto General Belgrano y de las zonas aledañas). Para terminar, se solicitó que se recomponga el daño ambiental originado como consecuencia del inicio de las obras.

En primera instancia, el juez en lo Civil y Comercial N° 3 de Entre Ríos dio lugar a la acción de amparo ambiental colectivo ordenándose el cese de las obras. Se condenó a los demandados y se les ordenó recomponer el daño ambiental causado. Esta decisión judicial fue apelada por los demandados.

En segunda instancia, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos hizo lugar a los recursos de apelación interpuestos por los demandados y rechazó por inadmisibles el amparo. Interpretó que lo planteado por el actor era un reclamo reflejo al deducirlo con anterioridad por la Municipalidad de Gualeguaychú en el ámbito administrativo, donde consideró que debía continuar el conflicto a fin de llegar a su resolución en sede administrativa.

Al no quedar conforme con la resolución, la parte actora interpuso el recurso extraordinario federal cuya denegación del STJ de Entre Ríos originó la queja. Por ende, frente a los intereses ambientales en juego, la necesidad de protección y cuidado de las cuencas hídricas y los sistemas de humedales, conforme a lo dictaminado por la Procuración General de la Nación, los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resolvieron por unanimidad hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada con fundamentos en el derecho ambiental argentino y sus principios jurídicos ambientales que emergen del art. 41, 43 y 75 inc. 22 de la CN y el art. 4 de la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675). Se concluye que vuelvan los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento acorde a derecho.

III. *Ratio Decidendi*

La Corte Suprema de Justicia de la Nación frente al problema jurídico de carácter axiológico que se presenta en el caso concreto afirmó que la sentencia del Alto Tribunal Provincial tubo una apreciación insuficiente al basar su resolución solamente en las cuestiones de forma frente a los hechos acreditados por la actora. Por lo tanto, no puede desconocerse en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental que las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio, por ende, no se debería haber

omitido preservar el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado (art. 41 de la CN y art. 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos). Se acredita que el Estudio de Impacto Ambiental que había presentado la empresa no cumplía con lo determinado por la Ley N° 25.675 (arts. 11, 12 y 13) y el decreto provincial 4977/09 asunto que torna insuficiente a los fines del derecho ambiental. La CSJN considera que no importa la presentación del Estudio de Impacto Ambiental sino no cumple con los requisitos de la ley ni el control del Estado.

Por consiguiente, el STJ de Entre Ríos perdió de vista que el Estado también 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). Los jueces de la CSJN consideran que el daño ambiental puede prevenirse, impedirse o cesar conforme los principios ambientales derivados del art. 4 de la Ley General del Ambiente. Al mismo tiempo, el STJ de Entre Ríos no aplica el art. 32 de la Ley N° 25.675. En consecuencia, la CSJN dio lugar a la aplicación de los principios ambientales y afirma el paradigma ambiental como también la protección de la cuenca hídrica y los sistemas de humedades. Por lo tanto, se concibe viable en el caso concreto el principio “precautorio” (art. 4 de la Ley N° 25.675). A su vez los jueces entendieron que es aplicable el principio “*in dubio pro natura*”, el cual 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 ambiente. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos.¹

También el principio “*in dubio pro agua*”, que reviste especial importancia y según el cual “en caso de incerteza, 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”.² En la sentencia los jueces de la CSJN expresan que la protección de la cuenca hídrica y los sistemas de humedades en el caso de autos tiene que valorarse la aplicación del principio

¹ CSJN: “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019). Considerando 13.

² CSJN: “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019). Considerando 13.

precautorio, tal cual lo dispone el art. 4 de la Ley N° 25.675. Se determina que las controversias ambientales tienen que ser solucionadas por los tribunales y las leyes de aplicación deben ser interpretadas de forma más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas.

Para concluir, la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que se habían producido alteraciones negativas del ambiente (daño ambiental), aún antes de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, cuestión que habilitaría la aplicación de los principios ambientales. Además, se entendió que el fallo del STJ de Entre Ríos es incompatible con el sistema normativo vigente, debido a ello se tiene que aplicar los principios de “prevención”, “precautorio”, “*in dubio pro natura*” e “*in dubio pro aqua*”, con base en la Constitución Nacional (arts. 41, 43, 75 inc. 22, CN), la Ley N° 25.675 (art. 4). De esta manera, se termina resolvió en favor de la actora y se restableció el derecho al medio ambiente como bien colectivo y como consecuencia cesaron las obras de urbanización en el área natural protegida.

IV. Antecedentes Legislativos, Doctrinarios y Jurisprudenciales

A continuación, se abordarán los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales respecto a los principios de preservación ambiental en resguardo a los derechos de la tercera generación en los que el fallo bajo estudio se encuentra enmarcado. En principio, el art. 41 de la Constitución Nacional fue incorporado en la reforma constitucional de 1994, en razón de ello se reconoce la tutela del medio ambiente como bien colectivo y, además se fundamentan los principios jurídicos ambientales receptados después en la Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional en el año 2002. Se refirieron acertadamente los autores Gomes Di Lorenzo & Velasque da Silva (2016) que el medio ambiente es un bien universal y además que “en la tutela del medio universal consiste en el deber universal de respetar lo que es universal. Así, al consagrar como derecho fundamental el medio ambiente equilibrado, aparece la necesidad de una responsabilidad de todos para con todos” (p. 4). Se define al medio ambiente como el lugar que nos envuelve de diferentes formas y con particularidades propias sea natural (suelo, agua, aire, flora y fauna), cultural, artificial y de trabajo (Soares, 2015).

Se prevé en el mandato constitucional 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” (art. 41, CN). Se establece también que el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer (acción positiva), esto estará determinado por quien ejecute una conducta negativa sobre el ambiente y sus recursos naturales (Rosatti, 2004). Las autoridades públicas nacionales y provinciales tienen el deber y la responsabilidad de coordinar las leyes de protección ambiental con el fin de evitar cualquier menoscabo al ambiente (Quiroga Lavié, 2009).

Ahora bien, la Ley General del Ambiente prevé la manera en que debe aplicarse e interpretarse el derecho ambiental, como también sus principios ambientales (art. 4). Inclusive, en su art. 2 inc. b se establece uno de los objetivos de la política ambiental nacional: “promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria”. Igualmente, se indica que es responsabilidad de cada habitante de la Nación preservar el medio ambiente en el que vive. Estos son conceptos modernos en la tutela ambiental (Antúnez Sánchez, 2017).

Se comprende que los “derechos de tercera generación” (o también llamados “derechos de solidaridad”) se encuentran en la Constitución Nacional. Para los autores Lorenzetti (2008) y Falbo (2009) se debe decir que tienen carácter supranacional (art. 41, CN) con calidad de derecho humano fundamental (art. 75 inc. 22, CN), en la cual su contenido vislumbra el “derecho al medio ambiente sano”. Se debe destacar que los derechos de tercera generación son aquellos que consienten la satisfacción y goce de un medio ambiente equilibrado y de una calidad de vida saludable, lo que permite a simultáneamente el disfrute de otros derechos difusos (Alcântara, 2007). Al mismo tiempo, el art. 43 de la CN establece una garantía constitucional especial para los habitantes, es decir, se otorga la acción de amparo para tutelar los derechos de incidencia colectiva entre los que sobresale el derecho ambiental. Esto es porque que la vida en determinado medio ambiente puede ser muy rica y difícilmente renovable. Por esta razón es que cuando un daño ambiental es producido, recuperar su estado anterior en muy pocos casos es posible, puesto que, el perjuicio ambiental es irreversible e irreparable. Debido a lo antes mencionado, los autores justifican la intervención del derecho ambiental y los principios ambientales que autorizan normativamente prevenir, impedir o hacer cesar cualquier actividad dañina para el entorno ambiental (Cafferatta, 2004; Pigretti, 2007).

La ferviente protección del medio ambiente en los últimos años ha llevado a Lorenzetti (2006, 2008) a manifestar que estamos en presencia de un “Estado de Derecho

Ambiental” que resguarda los derechos ambientales de las generaciones presente y futuras. Se exige la protección de los recursos naturales como, por ejemplo: agua, suelo, sistema de humedades, bosques nativos, etc. De esta manera, es primordial su preservación como ha fundamentado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “*Majul*”.³ En consecuencia, se debe valorar el caso en concreto y aplicar los principios ambientales de “prevención”, “precautorio”, “*in dubio pro natura*” e “*in dubio pro agua*”, con base en la Constitución Nacional (arts. 41, 43, 75 inc. 22, CN), la Ley N° 25.675 (art. 4), ya que en cuestiones de tutela ambiental es prioridad absoluta la prevención del daño ambiental. En definitiva, entienden los autores Falbo (2009), Rosatti (2004) y Lorenzetti (2008) que los derechos individuales (derecho a trabajar, ejercer industria lícita, proveer bienes y servicios, derecho de propiedad, etc.) no pueden ser justificativos para dañar el medio ambiente, sin antes realizar -conforme la normativa vigente- el estudio de impacto ambiental (arts. 11, 12, y 13, Ley N° 25.675) que aprueba o rechaza dicha actividad de las personas físicas o jurídicas.

Los principios ambientales que derivan del art. 4 de la Ley N° 25.675 son aplicables en caso de duda o incertidumbre científica de que la actividad u obra pueda generar un daño ambiental. En consecuencia, “en caso de incerteza” como precondition a la operatividad de los principios ambientales: en el lenguaje de la CSJN se ve una conexión entre el principio precautorio y el principio *in dubio pro natura*, por el hecho de que ambos principios actúan ante la duda o incertidumbre. Además, la autoridad judicial que tiene intervención en el proceso, posee amplias facultades a los fines de una protección integral del medio ambiente, que a su vez predominen la justicia sustancial por encima de los ritualismos procesales. Al haber en juego derechos de incidencia colectiva, como lo es el medio ambiente, el proceso deberá adaptarse a esta necesidad superior de justicia (Morales Lamberti, 2017, 2019).

En torno a la jurisprudencia argentina, se ha expresado que la protección al medio ambiente se torna fundamental, tal como lo ha sostenido la CSJN en el fallo “*Mendoza*”⁴, en la cual importa el cumplimiento del deber de cuidado que se tiene con los ríos, la diversidad de flora y fauna, suelo y atmósfera. Por lo tanto, hay una tutela preventiva en relación al medio ambiente donde frente a un daño hay que recomponerlo, pero sobre

³ Véase, CSJN: “*Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental*” (2019). Considerando 11, 12 y 13.

⁴ CSJN: “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios*” (2006)

todo debe haber una prevención de los daños al mismo. Aquí es donde tienen un papel prioritario los principios anteriormente mencionados. Se debe mencionar que estos principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro agua*, fueron aplicados en el caso concreto que se nos ocupa por la CSJN. Sin embargo, ya han sido utilizados anteriormente por otros Tribunales, como en el fallo “*Speedagro S.R.L*”⁵, en el cual la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe interpretó que el principio *in dubio pro ambiente* fundamenta el rechazo la demanda que pretendía la inconstitucionalidad de una Ordenanza municipal que prohibía el uso de productos fitosanitarios. En dicha sentencia se define al principio *in dubio pro ambiente* como aquel que permite proteger al ambiente y *que* comprende ante la duda en la interpretación de una norma o para el tema específico que se examina (prueba, valoración del caso concreto, entre otros), debe prevalecer aquella que privilegie los intereses de la sociedad (defensa del ambiente, vida, salud, y bienestar general).⁶

En síntesis, la CSJN traduce un enunciado amplio que encuadra en los principios de prevención y precaución (art. 4, Ley N° 25.675), en pos de evitar el daño ambiental y adopta la procedencia de los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro agua* en el marco axiológico y del pluralismo interpretativo. En ese orden de ideas, los jueces de la CSJN reproducen la consagración del derecho al medio ambiente como derecho fundamental de las personas (arts. 41, 75 inc. 22, CN), sostenido anteriormente en las sentencias: “*Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia*”;⁷ “*La Pampa*”;⁸ “*Mamani y otros*”;⁹ y ahora en “*Majul*”.¹⁰ Se señala que la CSJN ha afirmado que:

el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten (...) La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable (...) en materia

⁵ CSJ de Santa Fe: “*Speedagro S.R.L. C/ Comuna de Arequito -Recurso Contencioso Administrativo- S/ Queja por Denegación del Recurso de Inconstitucionalidad*” (2015)

⁶ Véase, CSJ de Santa Fe: “*Speedagro S.R.L. C/ Comuna de Arequito -Recurso Contencioso Administrativo- S/ Queja por Denegación del Recurso de Inconstitucionalidad*” (2015)

⁷ CSJN: “*Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental*” (2016)

⁸ CSJN: “*La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ Uso de aguas*” (2017)

⁹ CSJN: “*Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso*” (2017)

¹⁰ CSJN: “*Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental*” (2019)

ambiental el caso debe ser analizado desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el citado artículo 4° de la Ley General del Ambiente introduce los principios de prevención del daño y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles.¹¹

Estos argumentos interpretativos de carácter axiológico han llevado a la CSJN a concebir que en cuestiones de tutela del medio ambiente predomina la prevención del daño futuro. Sin embargo, todo impedimento para ejercer los derechos individuales no tiene que ser entendido como “prohibido”, sino “reglamentado” acorde a la normativa viva en función de salvaguardar el medio ambiente.

V. Postura de la Autora

Es importante mencionar que el fallo de la CSJN no solo fue acertado, sino que, además, sentó precedente jurisprudencial para futuros conflictos de esta índole. Los jueces demostraron una actitud más comprometida con el medio ambiente, y supieron aplicar los principios ambientales de “prevención”, “precautorio”, “*in dubio pro natura*” e “*in dubio pro aqua*”, con base en la Constitución Nacional (arts. 41, 43, 75 inc. 22, CN) y en la Ley N° 25.675 (art. 4). Indiscutiblemente, se entiende que prevalecen los principios ambientales con fundamentos constitucionales e internacionales de derechos humanos para prevenir e impedir daños ambientales, como también para cesar las obras de urbanización que perjudican el derecho a gozar de un ambiente sano.

Lamentablemente muchas empresas como la que en el fallo se involucra: “Altos de Unzué”, pasan por alto todas las normas ambientales en favor de realizar un buen negocio (o bien ejercer el derecho a trabajar, etc.). En este punto es importante la labor de los jueces al salir de un plano ritualista para poder abordar el problema axiológico que se produjo y hacerle frente al daño ambiental efectuado, poniéndole un alto. El derecho a trabajar y formar una industria lícita (art. 14, CN) como los proyectos urbanísticos náuticos en la Provincia de Entre Ríos implica cumplir las normativas ambientales. En caso contrario, es plausible la aplicación de los principios ambientales (arts. 41, 43, 75 inc. 22, CN y art. 4, Ley N° 25.675) en cuestiones de tutela del medio ambiente como derecho de tercera generación, asunto que no significa prohibir la actividad de la empresa

¹¹ CSJN: “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso” (2017)

en los autos analizado. Afirmando que cuando hablamos de ambiente, hablamos de salud, es decir, hablamos de la vida misma. A mi criterio, el respeto al derecho a un ambiente sano y equilibrado, conlleva responsabilidades y deberes a cada habitante. El Estado tiene el deber de proteger el medio ambiente. El sistema normativo desde la reforma constitucional de 1994 otorga un reconocimiento en los arts. 42 y después en la Ley General del Ambiente a los principios jurídicos de preservación ambiental en resguardo de los derechos de tercera generación para evitar, impedir o hacer cesar daños ambientales.

VI. Conclusión

Se ha llegado al final del trabajo. Como conclusión corresponder mencionar que la CSJN ha confirmado la consagración de los principios ambientales de “prevención”, “precautorio”, “*in dubio pro natura*” e “*in dubio pro aqua*”, con fundamento en la Constitución Nacional (arts. 41, 43, 75 inc. 22, CN) y en la Ley N° 25.675 (art. 4). De esta manera, los jueces interpretan que los demandados -acordes a las normativas ambientales- tienen que terminar con el proyecto inmobiliario hasta que se realice un Estudio de Impacto Ambiental con las formas que prescribe la Ley General del Ambiente. Por lo tanto, incumbe que cesen las obras y se remedien los daños ambientales producidos por la construcción del barrio náutico.

En este caso tiene que prevalecer los principios ambientales que hacen efectivo la protección del medio ambiente como derecho humano esencial para las personas. Los recursos naturales, como, por ejemplo: las cuencas hídricas y sistemas de humedales son primordiales para el funcionamiento de la zona natural y necesarios para la comunidad afectada. No se puede favorecer a la empresa en nombre de reconocer el derecho a trabajar y ejercer industria lícita (art. 14, CN), pues, acá no se prohíbe la actividad desplegada sino se reglamenta conforme las normas jurídicas ambientales. En virtud de ello, los principios ambientales son operativos con fundamentos en el “derecho a vivir en un ambiente sano”. El Estado Nacional y Provincial tiene que garantizar la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad. Se concluye que la CSJN resuelve por unanimidad hacer lugar a la queja y dejar sin efecto la sentencia apelada con fundamentos en el derecho ambiental argentino y sus principios jurídicos ambientales que

emergen de los art. 41, 43 y 75 inc. 22 de la CN y el art. 4 de la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675).

VII. Referencias Bibliográficas

Doctrina:

- Alchourrón, C. E. & Bulygin, E. (2012). *Sistemas normativos*. 2° ed., Buenos Aires: Astrea.
- Alcântara, F. B. D. (2007). *Tutela de urgência ambiental*. Leme: JH Mizuno.
- Antúnez Sánchez, A. (2017). La inspección ambiental, la evaluación de impacto ambiental, la autorización ambiental y la auditoría ambiental. Publicado en la Revista *Derecho Público Iberoamericano*, N° 10 (abril), Chile, pp. 161-199. Recuperado el día 13/11/2020 de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5926174>
- Bidart Campos, G. J. (2008). *Compendio de derecho constitucional*. 1° ed., Buenos Aires: Ediar.
- Cafferatta, N. A. (2004). *Introducción al derecho Ambiental*. 1° ed., Buenos Aires: Instituto Nacional de Ecología.
- Falbo, A. J. (2009). *Derecho ambiental*. 1° ed., La Plata: Platense.
- Gomes Di Lorenzo, W. & Velasque da Silva, C. (2016). El bien común como principio esencial a la protección ecológica. Publicado en la *XII Jornadas Internacionales de Derecho Natural*, Facultad de Derecho (UCA), Buenos Aires, pp. 1-8. Recuperado el día 14/11/2020 de: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/3046/1/bien-comun-proteccion-ecologica-gomes.pdf>
- Lorenzetti, R. (2006). *Teoría de la decisión judicial. fundamentos de derecho*. 1° ed., Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Lorenzetti, R. (2008). *Teoría del derecho ambiental*. México: Porrúa
- Morales Lamberti, A. (2017). Principios ambientales y proceso cautelar ambiental. Publicado en *Cuaderno de Derecho Ambiental. Principios Generales del Derecho Ambiental*, Córdoba: Editores Información Jurídica.
- Morales Lamberti, A. (2019). La aplicación de los principios emergente *in dubio pro natura* e *in dubio pro* agua en la doctrina judicial de la Corte Suprema de

Justicia: dimensiones sistémicas, axiológicas y hermenéuticas. Publicado en la Revista de la Facultad, Vol. X, N° 2, Nueva Serie II, Facultad de Derecho (UNC), Córdoba, pp. 237-241.

- Pigretti, E. (2007). *Ambiente y sociedad. El bien común planetario*. 1° ed., Buenos Aires: Lajouane.
- Quiroga Lavié, H. (2009). *Derecho constitucional argentino*. Tomo I y II, 2° ed., Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Rosatti, H. (2004). *Derecho ambiental constitucional*. 1° ed., Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Soares, J. D. F. (2015). Los aspectos jurídicos y la gestión de los recursos naturales: derechos ambientales de tercera generación. Publicado en la *Revista Derecho y Cambio Social*, Perú, pp. 1-23.

Jurisprudencia:

- CSJN: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios” (2006)
- CSJN: “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental” (2016)
- CSJN: “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ Uso de aguas” (2017)
- CSJN: “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso” (2017)
- CSJN: “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019)
- CSJ de Santa Fe: “Speedagro S.R.L. C/ Comuna de Arequito -Recurso Contencioso Administrativo- S/ Queja por Denegación del Recurso de Inconstitucionalidad” (2015)

Legislación:

- Constitución Nacional.
- Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional.
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos

- Decreto N° 4977/09. Reglamentación del Estudio de Impacto Ambiental de la Provincia de Entre Ríos.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 11 de julio de 2019.

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

Considerando:

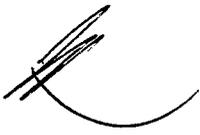
1°) Que Julio José Majul, con domicilio en la ciudad de Gualeguaychú, Provincia de Entre Ríos, interpuso acción de amparo ambiental colectivo, a la que posteriormente adhirieron otros vecinos (legajo de adhesiones, agregado a la queja), contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la empresa "Altos de Unzué" -en adelante, la empresa- y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, con el objeto de prevenir un daño inminente y grave para toda la comunidad de las ciudades de Gualeguaychú y de Pueblo General Belgrano y las zonas aledañas; de que cesen los perjuicios ya producidos y se los repare (fs. 7 y 10), en razón de las obras vinculadas al proyecto inmobiliario "Amarras de Gualeguaychú" -que trataría de un barrio náutico con unos 335 lotes residenciales, más 110 lotes residenciales con frentes náuticos, más complejos multifamiliares de aproximadamente 200 unidades y un hotel de unas 150 habitaciones-. Afirmó que el proyecto se encuentra en el Municipio de Pueblo General Belgrano -es decir, en la ribera del Río Gualeguaychú, lindero al Parque Unzué, en la margen del río perteneciente al Municipio de Pueblo General Belgrano, justo enfrente a la Ciudad de Gualeguaychú-.

Dijo que la zona había sido declarada área natural protegida por la Ordenanza Yaguarí Guazú y por la Ordenanza Florística del Parque Unzué (nros. 8914/1989 y 10.476/2000, respectivamente). Sostuvo que la empresa había comenzado sin las autorizaciones necesarias tareas de desmonte -destruyendo montes nativos y causando daños a la flora y al ambiente- en la zona del Parque Unzué, de levantamiento de enormes diques causando evidentes perjuicios futuros a la población de Gualeguaychú y amenazando seriamente a los habitantes de las zonas cercanas al Río Gualeguaychú pues seguramente se verán inundados en cuanto repunte la altura del río, en razón de los terraplenes erigidos.

Alegó, que el proyecto se emplaza dentro del valle de inundación del Río Gualeguaychú, que forma parte del curso de agua y le permite evacuar los importantes caudales que pueden sobrevenir en épocas de creciente.

Continuó diciendo que la empresa no había presentado un proyecto sanitario ni plan de manejo de residuos, ni de tratamiento de desechos cloacales propios. Afirmó que existiría un impacto negativo al ambiente y afectaría al "Parque Unzué" por el gran movimiento vehicular para conectar al barrio "Amarras" con la ciudad de Gualeguaychú.

Sostuvo que la Municipalidad de Gualeguaychú había solicitado en sede administrativa la suspensión de los efectos del acto administrativo mediante el cual se otorgó aptitud ambiental al barrio. Afirmó que pretende en esta acción no solo la suspensión de los efectos del acto que aprobó el proyecto, sino que se lo declare nulo de nulidad absoluta en razón de ser



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 Gualaguaychú" 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.

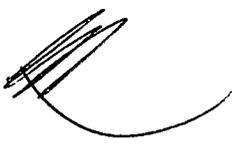
2º) Que el juez de primera instancia (fs. 12/13) tuvo por promovida la acción de amparo ambiental colectivo y citó como tercero a la Municipalidad de San José de Gualaguaychú.

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

quien correspondiera, se regularizara el proceso con arreglo a la ley vigente.

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

Afirmó que los trabajos de movimientos de tierra y terraplenes, que había realizado la empresa, generaron graves impactos en el cauce del Río Gualeguaychú y en sus zonas de anegación. Destacó que el principal río de esta cuenca es el Gualeguaychú y que es el segundo en importancia en la provincia. Dijo que las zonas litorales son, por definición, espacios bastantes frágiles y complicados. Debido a que son el intermedio entre ecosistemas distintos. Agregó que hay un mecanismo de regulación de inundaciones de recarga de acuíferos, por ello las prácticas de buen urbanismo "Desaconsejan el avance sobre los humedales, que son las morfologías propias de las zonas costeras" (fs. 499 vta.). Sostuvo que las inconveniencias del proyecto "Amarras de Gualeguaychú" nacían precisamente de ocupar una parte del territorio cuya función natural es amortiguar parte del agua esparcida sobre ella durante las crecidas del Río Gualeguaychú, absorbiendo millones de metros cúbicos de agua por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 Gualeguaychú y, finalmente, hizo lugar a la medida cautelar (fs. 512).

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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. 3º, incs. a y b, de la ley provincial 8369 de Procedimientos Constitucionales, a fin de evitar una doble decisión sobre asuntos idénticos.

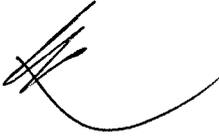
6°) Que contra esa decisión, el actor interpuso recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

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

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

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

Además, argumenta que el *a quo* omitió ejercer el control de razonabilidad y legalidad de la actuación de los otros poderes del estado y reitera que se han producido daños irreversibles, casi imposibles de recomponer, como la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.

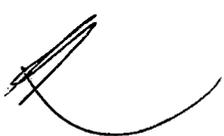
Señala que el caso tiene gravedad institucional puesto que lo que aquí se resuelva servirá de modelo para fijar las pautas de otros proyectos en la zona.

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 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.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 periodos 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.

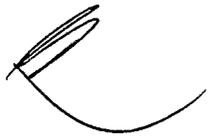
12) Que los humedales son las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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 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 ecocéntrico, 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

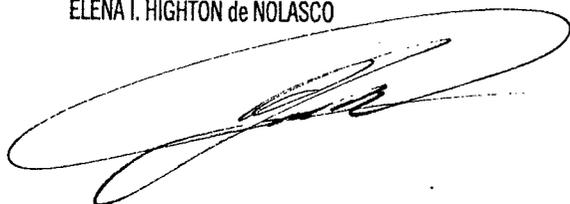
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Gualeduaychú 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).

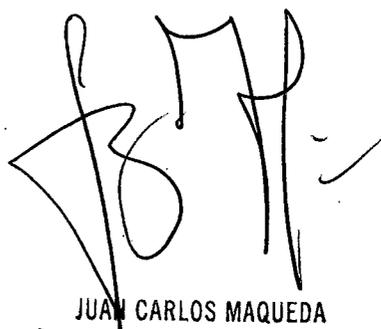
Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al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



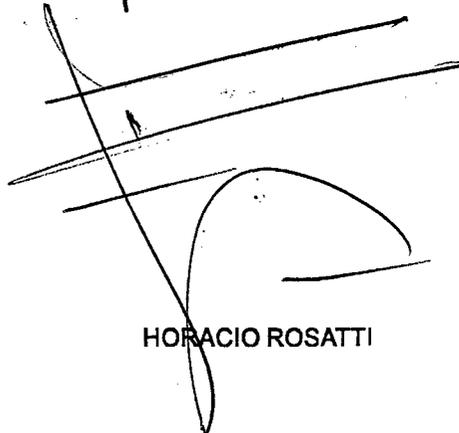
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA



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.