



Trabajo Final de Graduación

Nota al fallo – Medio Ambiente

“Principio de prevención y principio precautorio, la importancia de su aplicación para la protección de humedales y cuencas hídricas en el fallo Majul”

Abogacía

Alumna Antonella Panizza

Nº Legajo VABG57376

DNI 37596237

Fecha de entrega: 23/11/2020

Tutor: Nicolás Cocca

Año 2020

Tema seleccionado: 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 (CSJN). (342:1203)

Fecha de la sentencia: año 2019

Provincia de Entre Ríos

Sumario: I - Introducción, II - Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal, III - Ratio Decidendi, IV - Descripción del análisis conceptual y antecedentes, V - Postura del autor, VI - Conclusión, VII - Bibliografía

I – Introducción

Este fallo se desarrolla sobre una temática que nos compete a todos como seres humanos y responsables de nuestro entorno natural, y es el derecho ambiental. El marco jurídico de esta rama del derecho regula las actividades, el uso y el cuidado del ecosistema. Tiene también una función preventiva, la cual nos advierte de las consecuencias de nuestro accionar sobre el uso indiscriminado de las tierras, ríos, mares, bosques, y todo ambiente natural.

El problema jurídico detectado en este caso es axiológico, suscitándose un problema entre una regla y un principio superior del derecho, no respetando así la jerarquía de los principios que se encuentran en una supremacía mayor que una regla de derecho, volviéndola contraria a éste. En este caso en concreto durante el proceso, se interpone una acción de amparo colectivo la cual el juez de primera instancia promueve, pero luego la sentencia dictada por el tribunal superior de justicia no hace lugar al reclamo alegando que no se está procediendo de la manera correcta en cuanto a los recursos. La CSJN aclara en su fallo que no se tiene en cuenta la protección del humedal ni tampoco de los principios que lo protegen, siendo estos más importantes.

El fallo presente es de gran relevancia ya que actúa de manera preventiva, evitando grandes problemas ambientales generados a partir de la construcción de un barrio náutico en zona de humedales. A su vez en materia de derecho destaca la importancia que tiene

estudiar el caso en concreto y la inadecuada aplicación de reglas y normas que contrarían leyes constitucionales y principios fundamentales del derecho. Ya que si esta jerarquía no se respeta se pueden generar malas interpretaciones del derecho y sentencias arbitrarias. Este fallo sirve para casos futuros en los que se quiera realizar un proyecto de manera similar.

La situación jurídica se da contra la empresa “Altos de Unzué”, la Municipalidad de Pueblo General Belgrano y la Secretaría de Ambiente de la provincia de Entre Ríos demandados por Julio José Majul, la adhesión de otros vecinos y la Municipalidad de Gualeguaychú pretendiendo la suspensión del acto y sus efectos del proyecto inmobiliario “Amarras de Gualeguaychú” que trataría de un barrio náutico con unos 335 lotes residenciales, más 110 lotes con frentes náuticos, más complejos multifamiliares de aproximadamente 200 unidades y un hotel de unas 150 habitaciones.

A continuación en la historia procesal se detallan las instancias por las que fue escalando este caso para llegar hasta la CSJN, comenzando con el principio del proyecto, su paso por la sede administrativa, luego la interposición de la acción de amparo colectivo, el recurso de apelación por parte de la empresa y por último el recurso de queja que habilita el recurso extraordinario federal. A la historia procesal la continúa la ratio decidendi que explica la decisión tomada por la CSJN en cuanto a la jurisprudencia y doctrina en la rama del derecho ambiental. Por último se interpone la postura y la conclusión de este fallo por parte de la autora de esta nota al fallo.

II - Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal

En el año 2012 la empresa Altos de Unzué comenzó con las tareas de desmonte de la zona del parque Unzué y alrededores, realizó movimientos de tierra y levantamientos de diques, con el cual preparó el terreno para el proyecto inmobiliario “Amarras del Gualeguaychú”.

Se inició el proceso de acción de amparo contra dichos actores en el año 2015. Se solicitó por parte de la Municipalidad de Gualeguaychú en sede administrativa la suspensión de los efectos del acto administrativo y la nulidad absoluta por ser contrario a los arts. 41, 43, 75 incs. 17 y 19 de la Constitución Nacional, 56 y 83 de la Constitución

Provincial y sus concordantes, y también se pidió que la empresa repare a su costo, el mal irreversible que se le ha hecho al ecosistema, por último, se requirió que se le ordene a la Municipalidad de Puerto Gral. Belgrano y a la Secretaria de Medio Ambiente que no autorice la obra. La empresa para continuar con los trabajos se apoya en la resolución 340 dictada el 23 de junio de 2014 que le otorgan un certificado de aptitud ambiental" de carácter "condicionado" sin fundamentación.

El juez interviniente promovió la acción y suspendió las obras. Luego el STJ declaró la nulidad de dicha resolución alegando que fue dictada bajo normas de una ley de amparo derogadas, volviendo así al tribunal de origen para que se regularice el proceso con arreglo a la ley vigente. Una vez mejorada la fundamentación de la demanda, se pidió de manera especial la nulidad de la resolución 340 y se advirtió además que la empresa no presentó un estudio de impacto ambiental como lo impone la ley nacional 25675 y el decreto provincial 4777/09.

El juez en lo Civil y Comercial N° 3 promovió la acción de amparo ambiental y citó a los actores para continuar el acto procesal. Contestada la demanda por parte de la empresa, el juez hizo lugar a la acción de amparo colectivo y ordenó el cese de las obras, condenando a la reconstrucción del lugar y declarando la inconstitucionalidad del art. 11 del decreto 7547/99 y la nulidad de la resolución 340 de la Secretaria de Medio Ambiente de la Prov. de Entre Ríos.

Contra lo expuesto, los demandados interpusieron recursos de apelación ante el STJ de la provincia, el cual hizo lugar a éstos rechazando la acción de amparo, concluyendo que dicha acción era inadmisibles porque ya existía un procedimiento administrativo iniciado por la Municipalidad de Gualaguaychú y adujo que el gobernador de la Prov. de Entre Ríos dictó el decreto 258/15 que suspende los efectos de la resolución 340/15.

Es contra esa decisión, que el actor Majul interpuso el recurso extraordinario federal, cuya denegación origina el recurso de queja. El 11 de Julio de 2019 la Corte hizo lugar a la queja y ordenó que vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento.

III - Ratio Decidendi

La CSJN decidió hacer lugar a la queja de los demandantes porque consideró que las sentencias de las instancias judiciales anteriores no fueron justas acordes al derecho, ya que se le dio primacía a la vía administrativa y no al recurso de amparo que era el correcto para el caso. Esta acción trata de proteger un recurso natural avalado por la Constitución nacional y provincial, además de Tratados Internacionales y principios fundamentales. Todo esto está contemplado en los arts. 18, 41, 43, 75 incs. 17 y 19 de la CN y arts. 22, 56 y 83 de la Constitución de la Prov. de Entre Ríos y ordenanzas nros. 8914/1989 y 10.476/2000.

Los jueces de la CSJN valoraron la aplicación del principio precautorio art. 4° de la ley 25.675 Ley General del Ambiente y también el art. 32 de dicha ley que establece que el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo y especie, lo cual es esencial en este caso ya que se trata de defender el medio ambiente.

Los magistrados ponderaron también los principios fundamentales *In Dubio Pro Natura* -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- e *In Dubio Pro Aqua* -En congruencia con el principio *In dubio pro natura*, en caso de incertidumbre, las controversias ambientales e hídricas ante las cortes deberán resolverse, y las leyes aplicables interpretarse, de la manera en la cual sea más probable proteger y conservar los recursos hídricos y los ecosistemas relacionados-, ambos son principios de precaución y prevención a favor de los recursos naturales; no obstante también se resguardan bajo la Ley General del Ambiente N° 25.675.

Dieron respuesta al problema axiológico que se genera por no respetar la supremacía de un principio o ley fundamental, con una norma administrativa. De esta manera se le informó al STJ que al rechazar el amparo no valoró que el objeto aquí es más importante que un acto administrativo, como tampoco tuvo en cuenta que se alteró de manera negativa e irreparable el área natural, perjudicando no solo el ecosistema sino a la gente que vive alrededor, por lo que exponen que “corresponde su descalificación como

acto jurisdiccional en los términos de la doctrina de esta corte sobre arbitrariedad de sentencias”. Por lo tanto, hicieron lugar a la queja, declararon formalmente procedente el recurso extraordinario y dejaron sin efecto la sentencia apelada.

IV - Descripción del análisis conceptual y antecedentes

Es dable remarcar los conceptos jurídicos que emanan del caso aquí presentado y enfatizar la importancia y supremacía que ejercen, para así entender el porqué de la resolución de la Corte en este fallo y sus consecuencias. Son puntos centrales que respaldados por la doctrina nacional e internacional y la jurisprudencia ya utilizada en fallos anteriores y similares en esta rama, tutelan derechos fundamentales e indispensables para la vida, porque no solo resguardan en este caso el medio ambiente y el derecho de un ambiente sano, sino que también velan por el derecho a la salud.

El primer concepto es el exceso ritual manifiesto que se configura cuando, en el dictado de una sentencia se toman de manera rigurosa, literal y mecánica las formas procesales que están establecidas bajo cierto orden. Esto es así para asegurar a las partes un debido proceso que respete sus garantías y derechos. Pero conlleva a que no se atienda el problema u objetivo de fondo el cual muchas veces es inminente analizar, generando que no se cumplan las protecciones constitucionales y dicha sentencia se vuelva arbitraria y contraria al derecho. Aquí la CSJN le realizó una corrección al STJ cuando dictó en su sentencia que da lugar a la vía administrativa y rechazó el amparo ambiental colectivo lesionando una garantía constitucional y omitiendo que éste pretendía la reconstrucción del ambiente dañado y el cese de la obra sobre el terreno, entre sus puntos más importantes. A su vez el razonamiento de los jueces del superior tribunal alega “reclamo manifiesto” el cual resulta contrario a lo establecido la ley N° 25.675 art 30:

Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona

directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo. (Ley 25675, art. 30)

El art. 43 de la CN nos otorga la herramienta del amparo, siendo ésta una acción expedita y rápida contra actos u omisiones de autoridades públicas o particulares que lesionen, restrinjan, alteren o amenacen de forma actual o inminente derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley. El juez tiene la facultad para declarar la inconstitucionalidad de la norma lesiva.

Y en su segundo párrafo nos indica claramente que esta acción de amparo se puede interponer contra cualquier forma de discriminación, entre otras protecciones, de los derechos que protegen al medio ambiente y que son de incidencia colectiva

El segundo concepto es el principio precautorio, este es fundamental en el derecho ambiental y es una herramienta de gran importancia para dirimir situaciones en las que se enfrenta un daño ambiental que puede ser grave o irreversible. Está receptado junto con el principio de prevención en el art. 4 de la Ley General de Ambiente 25.675 y se respalda en el art. 41 de la CN:

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Principio precautorio: 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 25675, art. 4)

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. (CN, 1994, art. 41)

En el art. 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos encontramos que el Estado aparte de fijar la política ambiental, garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad. Dichos principios aseguran el mejoramiento de los ecosistemas y la conservación de la diversidad biológica. Buscan también promover el consumo responsable, la no contaminación y una gestión integral de reciclaje de residuos para su reutilización. Por último fomentan energías renovables y limpias. Éstas son medidas preventivas y precautorias de daños ambientales.

El art 240 del CCyCN indica:

Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial. (CCyCN, art 240)

El antecedente doctrinario de este principio lo encontramos en el derecho ambiental alemán de 1970 con la Vorsorgeprinzip y en el ámbito internacional con la Conferencia de Estocolmo del Medio Ambiente de 1972.

El principio precautorio se aplica ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y ante la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. Si bien el presupuesto esencial para la aplicación del principio precautorio es precisamente la falta de certeza científica –aun cuando no sea imprescindible demostrar plenamente la gravedad y realidad del riesgo–, sí resulta exigible que haya indicios razonables y suficientes de su existencia y que su entidad justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables. (Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 4223-2006-PA/TC, FJ 34)

Y el tercer concepto está enmarcado por la rama del derecho penal ambiental:

El derecho penal en las sociedades posindustriales debe cumplir un rol fundamental en la protección del ambiente. Es por ello que la Comisión para la Reforma del Código Penal, creado por Decreto del Poder Ejecutivo 103/2017, compatibilizó el Derecho penal ambiental actualmente vigente con el resto de la normativa ambiental las propias normas del Código Penal y los Convenios Internacionales suscritos por Argentina en la materia. (Borisnky, 2019).

Será reprimido con las mismas penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. (Ley 24051, artículo 55)

A su vez el Proyecto de Reforma del Código Penal presentado en el Congreso en marzo del 2019 incorpora leyes penales especiales dentro de las cuales encuadra los delitos contra el medio ambiente. El artículo 444 prevé:

El que, infringiendo leyes o reglamentos nacionales o provinciales especiales protectores del ambiente, provoque o realice emisiones, vertidos, vibraciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause daños graves al aire, el suelo o las aguas, o la flora o fauna, será penado. (Proyecto de reforma del código penal, artículo 444)

Para Bustamante Alsina daño ambiental:

Es una expresión ambivalente, pues designa no solamente al daño que recae en el patrimonio ambiental, que es común a una colectividad, en cuyo caso hablamos de impacto ambiental, sino que se refiere también al daño que el medio ambiente ocasiona de rebote a los intereses legítimos de una persona determinada, configurando un daño particular que ataca un derecho subjetivo y legítimo al damnificado para accionar en reclamo de una reparación o resarcimiento del perjuicio patrimonial o extrapatrimonial que le ha causado. (Bustamante Alsina, 1995 p.18)

Los Estados tienen la responsabilidad de asegurar que los principios de desarrollo sustentable y de prudencia (exige que allí donde exista el peligro de daño grave o irreversible, la falta de una completa seguridad científica no puede ser usada como razón para retrasar la aplicación de medidas efectivas para prevenir la degradación ambiental) sean respetados por las personas, físicas o jurídicas, como también por los organismos públicos que desarrollan actividades que puedan suponer un daño potencial para el medio ambiente. Por lo que deben garantizar variedad de control social, poderes de regulación, autorización y reglamentación con imposición de sanciones administrativas, para los casos

de inobservancia de los estándares establecidos, contemplando el derecho penal como un medio de intervención con medidas efectivas para asegurar la protección del ambiente. (Sáez Capel, Lecciones y artículos)

V - Postura de la autora

Estoy de acuerdo con la sentencia de la CSJN, puesto que analizó de manera exhaustiva y con una visión más amplia este caso. La sentencia del STJ es arbitraria ya que lesiona garantías y derechos constitucionales, porque resuelve solo de manera estricta el orden procesal, priorizando la vía administrativa. Tampoco media las cuestiones de fondo que recaen sobre derechos fundamentales, que son los que se quieren preservar con la acción de amparo.

Me parece muy importante hacer también hincapié sobre la responsabilidad que la provincia tiene a su cargo en el uso sustentable de las cuencas hídricas. Los humedales están declarados zonas libres de construcción de obras de infraestructura que puedan degradar la libertad de sus aguas y el desarrollo natural de sus ecosistemas.

El sentido de este profundo análisis que se hizo es justamente para preservar no sólo el área protegida, el uso de las cuencas hídricas y la prevención del daño ambiental que muchas veces es irreversible, sino también vela por el derecho a la salud enmarcado dentro de los derechos humanos.

Las consecuencias de este tipo de uso del medio ambiente afectan el comportamiento del clima y generan contaminación tanto en el aire como en la tierra y el agua, que es consumida por todos los habitantes del lugar.

La Corte criticó que se pasen por alto todas estas cuestiones y se haya visto desprotegido el ecosistema como también a las personas que habitan en toda la zona aledaña a este, es por esto que justificó su sentencia en los principios tanto precautorios como preventivos que están dentro de nuestro ordenamiento jurídico, porque de esta manera se impone un límite a los derechos individuales sobre los bienes y no permite que se altere su funcionamiento.

La CSJN ratificó la supremacía constitucional imponiendo el orden de los principios sobre la norma administrativa dando solución y explicando el porqué del problema

axiológico. A su vez en cada uno de los considerandos confirmó la importancia de preservar el ecosistema y su funcionamiento, y de manera expresa dejó remarcado el exceso ritual manifiesto en el que recae la sentencia del STJ, que si no hubiese sido apelado, el proceso hubiese dado lugar a la empresa a continuar con la destrucción del área protegida para su obra de gran infraestructura, infringiendo leyes de carácter no solo constitucional y civil, sino también penal.

VI. Conclusión

La sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a favor de la protección de los humedales resalta la importancia de la jerarquía que existe entre los principios fundamentales del derecho por sobre las normas o reglas que los contradicen y que en este caso hubieran generado conflictos que de no ser resueltos desatarían grandes consecuencias ecológicas. La ponderación de estos principios logra la correcta protección de los derechos no solo del medio ambiente y todos sus componentes sino de las personas, garantizándoles seguridad, salud y bienestar y esto es lo que determina que este fallo sea un gran precedente a futuro.

Este es un fallo sumamente relevante ya que marca un precedente histórico que sirve a futuro en la defensa del medio ambiente y ratifica la protección de las cuencas hídricas en general, destacando la importancia de las funciones de los humedales en nuestro ecosistema. Es pertinente proteger todo tipo de área natural, cuidando de la flora y fauna que también hacen de un ecosistema sano y equilibrado.

VII - Bibliografía

Doctrina

Álvarez, S. (2019, agosto 26). Fallo de la Corte Suprema sobre humedales. Los principios de "in dubio pro-natura" e "in dubio pro-aqua. 2021, de Abogados. Recuperado de <https://abogados.com.ar/fallo-de-la-corte-suprema-sobre-humedales-los-principios-de-in-dubio-pro-natura-e-in-dubio-pro-aqua/24149>

Ayvar, L. (2015). El exceso ritual manifiesto. Recuperado de chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgglefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Farchivos.juridicas.unam.mx%2Fwww%2Fbjv%2Flibros%2F8%2F3826%2F14.pdf&cien=481359&chunk=true.

Borinsky, M. (2019, julio 16). Los delitos ambientales en el nuevo Código Penal, de Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/opinion/2019/07/16/los-delitos-ambientales-en-el-nuevo-codigo-penal/>

Bustamante Alsina, J. (1995). Derecho ambiental: Fundamentación y normativa. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.

Caballero, G. y García R. (2019, noviembre 30). Delitos contra el medio ambiente, de Derecho a réplica Recuperado de <https://www.derechoareplica.org/index.php/derecho/140-delitos-contra-el-medio-ambiente/>

Carrasco, A. (2019). El principio precautorio en la ciencia argentina. Voces en el fénix. Recuperado de chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgglefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.vocesenelfenix.com%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpdf%2F09_0.pdf&cien=237129&chunk=true.

Di Pangraccio, A. (2019, octubre 03). El Máximo Tribunal de Argentina falló a favor de la protección de los humedales, de CUICN. Recuperado de <https://www.iucn.org/es/news/world-commission-environmental-law/201910/el-maximo-tribunal-de-argentina-fallo-a-favor-de-la-proteccion-de-los-humedales/>

Ferla, N. (2016, febrero 12). El principio precautorio en el Derecho Ambiental, de Abogados. Recuperado de <https://abogados.com.ar/el-principio-precautorio-en-el-derecho-ambiental/17761/>

Landa, C. (2017, mayo 25). La Constitución y los Principios Ambientales de Precaución y Prevención, de Enfoque derecho. Recuperado de <https://www.enfoquederecho.com/2017/05/25/la-constitucion-y-los-principios-ambientales-de-precaucion-y-prevencion/>

Landa, C. (2017) Principios de la constitución ambiental, Revista de Direito Brasileira, São Paulo, SP

Lorenzetti, P. (2018, noviembre 15). Jurisprudencia ambiental de la Corte Suprema de Justicia argentina, de CUICN. Recuperado de <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/201811/jurisprudencia-ambiental-de-la-corte-suprema-de-justicia-argentina/>

Jurisprudencia

Dictamen de Procuración General de la Nación sobre fallo “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, 2019, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7535692&cache=1602453056721>

Fallo “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, 2019, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7535693&cache=1563471774379>

Legislación

Constitución Nacional

Constitución de la Provincia de Entre Ríos

Código penal

Código procesal civil y comercial de la nación

Ley N° 25675 de Medio Ambiente

Ley N° 24051 de Residuos Peligrosos

ANEXO FALLO

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:

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

Dijo que la zona había sido declarada área natural protegida por la Ordenanza Yaguarí Guazú y por la Ordenanza Florística del Parque Unzué (nros. 8914/1989 y 10.476/2000, respectivamente). Sostuvo que la empresa había comenzado sin las autorizaciones necesarias tareas de desmonte –destruyendo montes nativos y causando

daños a la flora y al ambiente- en la zona del Parque Unzué, de levantamiento de enormes diques causando evidentes perjuicios futuros a la población de Gualeguaychú y amenazando seriamente a los habitantes de las zonas cercanas al Río Gualeguaychú pues seguramente se verán inundados en cuanto repunte la altura del río, en razón de los terraplenes erigidos.

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

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

Sostuvo que la Municipalidad de Gualeguaychú había solicitado en sede administrativa la suspensión de los efectos del acto administrativo mediante el cual se otorgó aptitud ambiental al barrio. Afirmó que pretende en esta acción no solo la suspensión de los efectos del acto que aprobó el proyecto, sino que se lo declare nulo de nulidad absoluta en razón de ser contrario a los arts. 41, 43, 75 incs. 17 y 19 de la Constitución Nacional y arts. 56 y 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Por último, solicitó que se ordenara a la Municipalidad de Pueblo General Belgrano que no autorice la obra. Agregó que había iniciado la presente acción en razón de la “inacción de las autoridades pertinentes” (fs. 2).

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

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 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.

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

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

Afirmó que había promovido la acción de amparo ambiental colectivo en su carácter de “afectado” (arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional), y solicitó que se convirtiera en un

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

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

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

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

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

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

Para así decidir, los jueces sostuvieron que si bien el actor no había sido parte en las actuaciones administrativas, este reconoció que la Municipalidad de Gualeguaychú había realizado la denuncia en sede administrativa con anterioridad a la interposición de la acción de amparo. Interpretaron que “al ser lo planteado por el actor un reclamo reflejo al deducido por el tercero citado en autos –Municipalidad de Gualeguaychú- en el ámbito administrativo, resulta clara e inequívocamente inadmisibile la vía del amparo, debiendo continuar en sede administrativa el conflicto que aquí se genera” (fs. 789 vta.).

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

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

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

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

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

equilibrado, ni a la preservación de la cuenca del Río Gualaguaychú y del valle de inundación.

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

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

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

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

7°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible pues, si bien es cierto que a efectos de habilitar la instancia extraordinaria aquel debe dirigirse contra una sentencia definitiva o equiparable a tal, calidad de la que carecen –en principio- las que rechazan la acción de amparo pero dejan subsistente el acceso a la revisión judicial a través de la instancia ordinaria (Fallos: 311:1357; 330:4606), esta Corte ha sostenido que ello no

obsta para admitir la procedencia del recurso federal cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior (Fallos: 320:1789; 322:3008; 326:3180).

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

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

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

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

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

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

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

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

8°) Que asimismo corresponde habilitar el remedio federal pues se verifica una excepción a la regla dispuesta por esta Corte según la cual los pronunciamientos por los que los superiores tribunales provinciales deciden acerca de los recursos de orden local no son, en principio, susceptibles de revisión por medio de la apelación federal por revestir carácter netamente procesal. En tal sentido, procede la excepción cuando lo resuelto por los órganos de justicia locales no constituye una derivación razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias de la causa (Fallos: 330:4930 y 333:1273), o se realiza un examen de los requisitos que debe reunir la apelación con inusitado rigor formal que lesiona garantías constitucionales (Fallos: 322:702; 329:5556; 330:2836).

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

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

Además, el razonamiento expuesto por los jueces del superior tribunal de que existía un “reclamo reflejo” interpuesto con anterioridad por la comuna de Gualeguaychú, resulta contrario a lo establecido por el segundo párrafo del art. 30 de la ley 25.675 (Ley General del Ambiente, de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional –art. 3º-) que establece que deducida una demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados -en el caso, el afectado, Majul-, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Esto es lo que sucedió en el caso no solo cuando la Municipalidad de Gualeguaychú intervino como tercero en el presente juicio (conf. fs. 595/607), sino cuando expresó que existían diferencias entre su planteo en sede administrativa con la pretensión del actor (fs. 825/825 vta.).

En conclusión, tal como afirma el recurrente, el tribunal superior al dar primacía a la vía administrativa y, en consecuencia, rechazar el amparo ambiental, incurrió en un exceso ritual manifiesto y vulneró el derecho a una tutela judicial efectiva.

9º) 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 7º, se evidencia una alteración negativa al ambiente, incluso antes de la aprobación condicionada del Estudio de Impacto Ambiental (resolución 340/2015). Vale destacar que el tribunal superior, al valorar la citada resolución –y el decreto 258/2015 que suspendió sus efectos-, omitió considerar, que los estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma condicionada (conforme arts. 2 y 21 del decreto provincial 4977/2009 – conforme art. 84 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos-, y arts. 11 y 12 de la ley 25.675 y Fallos: 339:201 y 340:1193).

10) Que cabe recordar que si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su falta de utilización no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la citada institución tiene por objeto una efectiva protección de

derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (Fallos: 320:1339 y 2711; 321:2823; 325:1744; 329:899 y 4741). En ese sentido, los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditivas a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales (Fallos: 327:2127 y 2413; 332:1394, entre otros).

En tal contexto, no puede desconocerse que en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de la propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta como una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (Fallos: 329:3493).

En efecto, el tribunal superior omitió considerar normas conducentes tendientes a demostrar que la acción de amparo era la vía adecuada para la tutela de los derechos invocados (art. 43 de la Constitución Nacional y 56 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos; y art. 62 de la ley provincial 8369 –amparo ambiental-). Además, omitió considerar el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional y 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad (art. 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos).

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

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

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

El documento “Valoración económica de los humedales” (Oficina de la Convención de Ramsar de 1997), define los distintos tipos de humedales y, específicamente, a los fluviales como “tierras anegadas periódicamente como resultado del desbordamiento de los ríos (por ejemplo, llanuras de inundación, bosques anegados y lagos de meandro)”. Entre sus funciones se destaca la de “control de crecidas/inundaciones” ya que almacenan grandes cantidades de agua durante las crecidas y reducen el caudal máximo de los ríos y, por ende, el peligro de inundación aguas abajo. Entre muchas otras funciones, conviene destacar la de “protección de tormentas”, “recarga de acuíferos” y “retención de sedimentos y agentes contaminantes” (fs. 128/131).

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

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

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

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

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

En conclusión, el fallo del superior tribunal contraría la normativa de referencia; en especial el art. 32 de la Ley General del Ambiente 25.675 –que establece que el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo y especie-

y los principios *In Dubio Pro Natura e In Dubio Pro Aqua*. Todo lo cual, conspira contra la efectividad en la defensa del ambiente que persigue el actor en el caso.

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

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

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

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**