



Medio Ambiente: Evolución y Avance en la Protección de Humedales

Análisis del Fallo: Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental.

Carrera: Abogacía

Autor: Rojas Susana Elisa

Legajo: VABG76687

D.N.I. N°: 33.214.079

Fecha de entrega: 5 de Julio

Tutora: María Belén Gulli

2020

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".

Fecha: 11 de Julio de 2019.

Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Tema: Medio Ambiente.

SUMARIO: I. Introducción. - II. Plataforma fáctica, historia procesal y resolución. - III. Ratio decidendi. - IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN:

El derecho de gozar un ambiente sano y el deber de preservarlo para generaciones presentes y futuras al igual que otros derechos denominados "Derechos de Tercera Generación" fueron incorporados a nuestra constitución con la reforma de 1994.

El reconocimiento constitucional expresado en el art. 41 ha establecido los objetivos prioritarios del instituto de protección del medio ambiente determinando también la obligación de la Nación de dictar las leyes que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental no solo para evitar daños irreparables sino también de sanciones para cuando eso ocurra. En cuanto que las provincias también han adquirido instrumentos importantes para hacer respetar sus recursos naturales.

Es así que desde el año 2002 se encuentra vigente la Ley General del Ambiente (Ley 25.675), conteniendo la misma los principios de la política ambiental y estando las provincias facultadas para dictar las leyes que la complementen.

Para la protección del medio ambiente la sociedad cuenta con herramientas que hacen posible la solución rápida y eficiente, la Acción de Amparo establecido en el Art. 43 de la Constitución Nacional y la Acción de Amparo Ambiental Popular establecida en el art. 30 de la LGA (Ley 25.675).

La tutela efectiva del ambiente, surge del art. 43 de la Carta Magna. Autores como: “Morello, Rivas y Bidart Campos, caracterizan el amparo como una acción directa, que, ante el acto lesivo de un derecho constitucional, el afectado puede plantearlo, sin ir a otra vía previa. Solamente sería inadmisibile, si existiera otro proceso judicial mejor que él para tutelar al accionante” (Sagües, 2007p. 158).

El caso a analizar, tuvo por objeto inicial la prevención y cese de un emprendimiento inmobiliario, un proyecto de construcción de hotel y unidades departamentales, lindero al “Parque Unzué”, en la ribera del río Gualeguaychú El cual pretendía avanzar sin haber cumplido con los requerimientos básicos en materia de evaluación de impacto ambiental, afectando de forma grave e irreversible en los humedales, una zona de área protegida. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco de un Recurso Extraordinario Federal y de Queja, por denegación del mismo, revoca el fallo del Tribunal Superior de Justicia de Entre Ríos, y ordenó al Tribunal Provincial de origen a dictar una nueva resolución atendiendo los principios de política ambiental.

En el fallo elegido identificamos el Problema Jurídico Axiológico, que son aquellos que entran en conflicto principios superiores del sistema, con reglas jurídicas administrativas locales.

Siguiendo la postura de Dworkin, el cual diferencia a los Principios de las Normas de acuerdo a la dimensión del peso o importancia, es que podemos observar como la Corte Suprema de Justicia Resuelve este problema jurídico de tipo axiológico al prevalecer el Principio Precautorio y consagrar por primera vez, dos principios ambientales de suma importancia.

A través de este fallo la Corte Suprema actúa como órgano de gobierno, estableciendo reglas, principios o criterios de valoración que inciden decisivamente en el régimen general del país y en la marcha de los asuntos públicos. Sentando jurisprudencia por su repercusión en la opinión pública y doctrinaria, esta sentencia inicia una tendencia y son referenciales y ejemplificadores. Son denominados “Leading case”. Donde se podrá impartir justicia en otras situaciones de similares características.

II. PLATAFORMA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y RESOLUCIÓN:

José Majul, interpuso acción de amparo ambiental colectivo contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la empresa "Altos de Unzué" y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, con el objeto de prevenir un daño inminente y grave para toda la comunidad de las ciudades de Gualeguaychú. Para que cesen los perjuicios ya producidos y se los repare, en razón de las obras vinculadas al proyecto inmobiliario. Sostuvo que la empresa había comenzado sin las autorizaciones necesarias y agregó que había iniciado la acción por la inacción de las autoridades pertinentes.

El juez de primera instancia 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 declaró la nulidad de una resolución otorgada a la empresa para continuar la obra en razón de que fue dictada bajo normas de una ley de amparo derogada y devolvió las actuaciones al tribunal de origen.

El actor amplió su demanda declarando que la resolución de la Secretaria de Ambiente de la Provincia otorgó a la empresa 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, pendiente de resolución por parte del Ministerio de Producción de Entre Ríos.

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 y finalmente, hizo lugar a la medida cautelar.

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

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos hizo lugar a los recursos de apelación interpuesto por los condenados y revocó la sentencia del juez de primera

instancia y, en consecuencia, rechazó la acción de amparo. Los jueces sostuvieron que los condenados habían 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". Concluyó que el amparo era inadmisibles con fundamento en el art. 30, incs. a y b, de la ley provincial 8369 de Procedimientos Constitucionales, a fin de evitar una doble decisión sobre asuntos idénticos.

Contra esa decisión, el actor interpuso recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja, sostiene que el tribunal desconoce los hechos, las pruebas y los daños producidos 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, 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. Mantener la primacía de la vía administrativa importa un exceso ritual manifiesto, que no se tuvo en cuenta el principio precautorio y 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.

Se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada.

Integrantes de la Corte: Elena I. Highton de Nolasco - Juan Carlos Maqueda - Ricardo Luis Lorenzetti - Horacio Rosatti.

III. RATIO DECIDENDI:

La Corte sostuvo que 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 Agua. Todo lo cual, conspira contra la efectividad en la defensa del ambiente que persigue el actor en el caso. Que, en

tales condiciones, lo resuelto afecta de modo directo e inmediato el derecho al debido proceso (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). Y que, en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio, sin trascender el límite de la propia lógica.

La Corte afirmó que los humedales y las cuencas hídricas son de suma importancia para el desarrollo y sustento de la vida, no solo de importancia nacional sino también internacional afirmado así a través de los distintos Convenios Supranacionales firmados y adheridos por la Argentina.

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).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación consagró, por primera vez, dos principios ambientales de suma importancia:

- ✓ El principio *in dubio pro natura* según el cual "*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*"
- ✓ El principio *in dubio pro aqua*, en razón del cual "*las controversias ambientales y de agua deben ser resueltas en los tribunales, y las leyes ser interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos*".

IV. DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS CONCEPTUAL, ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES:

En cuanto a la formulación de normas en materia ambiental, se puede observar distintas etapas de evolución de la misma en nuestro país. En las etapas iniciales, se comenzó a regular en forma independiente los distintos recursos naturales, tanto a nivel nacional como provincial. Continuando con la sanción de distintas leyes que regulan la temática ambiental en la Argentina y en la incorporación en las constituciones de la mayoría de las provincias, del principio de protección del ambiente, como también en la regulación de protección y evaluación del impacto ambiental mediante normas particulares, leyes generales o normativas específicas.

En 1992, significó un hito importante en la historia del derecho internacional ambiental, donde Argentina participó en la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se llevó a cabo en Río de Janeiro. Esto permitió una inserción en el derecho positivo de la dinámica ambiental y adoptar varios acuerdos internacionales en la materia.

El artículo 41 de la Constitución Nacional nos brinda una base sólida y duradera para los derechos humanos de tercera generación. Ha significado un paso fundamental pero no implica haber logrado aún la integral y armonizada protección del ambiente a nivel federal.

Desde la reforma de la Constitución en 1994 y a partir del año 2002 a la fecha, se han dictado 11 leyes de presupuestos mínimos que abarcan un amplio y variado rango de temas ambientales específicos. Estas normas de presupuestos mínimos junto con la normativa complementaria local más detallada o procedimental, constituyen el marco moderno para la protección ambiental en Argentina. Podemos mencionar, Ley 25.612 Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio - Ley 25.670 Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCBs - Ley 25.675 Presupuestos Mínimos para la Gestión Sustentable y Adecuada del Ambiente - Ley 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas - Ley 25.831 Información Pública Ambiental - Ley 25.916 Gestión de Residuos Domiciliarios - Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos - Ley 26.562 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema - Ley 26.639 Régimen

de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, entre otras.

Como mencionamos anteriormente, el problema jurídico encontrado de tipo axiológico, y la resolución del conflicto en sus distintas etapas, evidencian la evolución del sistema jurídico Argentino hacia la protección del medio ambiente desde un punto de vista eco-céntrico y sistémico y no tiene en cuenta solo los intereses privados o estatales, sino que va más allá, enfatizando así la diferencia entre normas y principios, conceptuadas por Dworkin y que nos hace preguntar ¿Qué importancia o qué peso tiene?.

La Corte entendió la importancia en este caso que tienen los humedales de la provincia de Entre Ríos, y que fueron ratificados por el estado Argentino con distintos países, como así también a través de los distintos fallos mencionados, como La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas (340: 1695), el fallo Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo (332:111), entre otros.

V. CONCLUSIÓN:

Ahora bien, tal vez lo más novedoso del fallo comentado es que, además de lo anterior, tiene en consideración dos principios importantes declarados por primera vez: el principio *“in dubio pro natura”* (*“Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en materia ambiental”*, abril de 2016 – Rio de Janeiro, Brasil.) y el principio *“in dubio pro aqua”* (*“Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica”*, Octavo Foro Mundial del Agua 18 de marzo de 2018 - Brasilia, Brasil).

A través de este fallo, al sentar jurisprudencia y consagrar estos nuevos principios sirven de base para la resolución de futuros conflictos, y ayudarán a tomar conciencia de la importancia del cuidado del medio ambiente, que al final de cuentas son los recursos que consumimos que satisfacen nuestras necesidades y el lugar donde vivimos y que vivirán las generaciones futuras, tratando de armonizar y consolidar valores que apunten a la equidad, solidaridad y cooperación dentro de un marco normativo mucho más amplio y abarcativo. Analizando así las normas desde una perspectiva integral y armonizada, y

que sean útiles en la práctica de los distintos operadores jurídicos. El fallo incorpora la consideración de estos principios como pautas hermenéuticas sentando así jurisprudencia con efectos prácticos para la resolución de futuros conflictos y avanzando un peldaño más en la evolución jurídico – normativa sobre nuevos temas y relevantes como lo es la protección del derecho de vivir en un ambiente sano y equilibrado.

Bibliografía

Doctrina:

- Dworkin, R. (2004) “*Los derechos en serio*”.
- Bidart Campos, Germán, (1996) “*La defensa de la constitucionalidad en Argentina*”.
- Alexy, Robert. (1989) “*Teoría de los derechos fundamentales*”.
- Sagües, Pedro. (1995) “*Elementos de derecho constitucional*”.

Legislación:

- Constitución Nacional de la República Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos.
<https://www.entrerios.gov.ar/CGE/normativas/leyes/constitucion-de-entre-rios.pdf>
- N° 25.675 Ley General de Ambiente (2002).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Jurisprudencia:

- Fallos: 329:3493 <https://sj.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar>
- Fallos: 325:1744 <https://sj.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar>
- Fallos: 340:1695 <https://sj.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar>
- Fallos: 327:2127 y 2413; 332:1394
<https://sj.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar>

Otros:

- Lectura 1 y 2. Módulo de la materia.
- E-book Biblioteca Virtual.
- Gustavo Arballo 2005 - 2010 “leading case”
<http://www.saberderecho.com/2006/02/sobre-fallos-importantes-fallos.html>

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:

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

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.

2°) Que el juez de primera instancia (fs. 12/13) tuvo por promovida la acción de amparo ambiental colectivo y citó como tercero a la Municipalidad de San José de 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. 3°, incs. a y b, de la ley provincial 8369 de Procedimientos Constitucionales, a fin de evitar una doble decisión sobre asuntos idénticos.

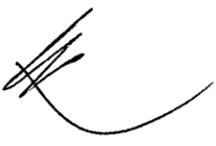
6°) Que contra esa decisión, el actor interpuso recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

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

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

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

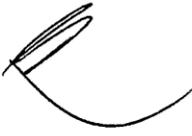
12) Que los humedales son las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja 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 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 ecocéntrico, o sistémico, y no tiene en cuenta solo los intereses privados o estadales, 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

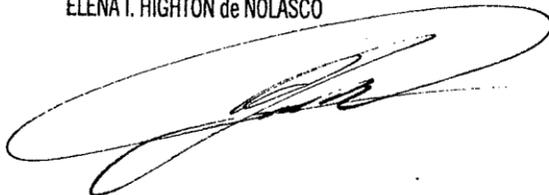
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Guaaleguaychú 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.



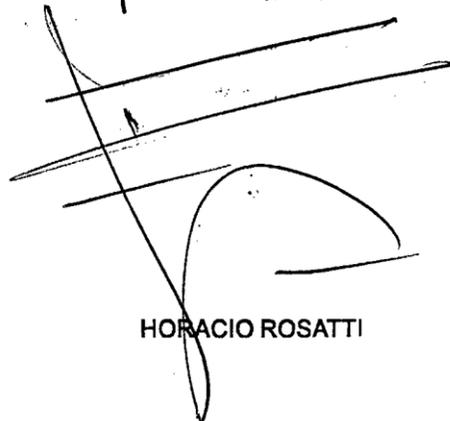
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



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.

