



Corte Suprema de Justicia de la Nación, 11 de noviembre de 2019 “ Majul, Julio Jesús
c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y Otros ” s/ Acción de Amparo
Ambiental (342:1203).-

El ciudadano como tutor del medio ambiente.

Carrera: Abogacía

Alumno: DANIEL ELEMIR CASTILLO

Legajo: VABG53259

DNI: 38884485

Tutor: María Lorena Caramazza

Fecha de entrega: 22/11/2020

Entrega: Módulo 4

Opción de trabajo: Modelo de caso

Tema elegido: Medio ambiente

Sumario

1. Introducción. 2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal. 3. Análisis de la *ratio decidendi*. 4. Análisis conceptual. 4.1. Participación ciudadana como deber y derecho. 4.2. Amparo, el instituto idóneo. 4.3. Recurso extraordinario federal. 5. Postura del autor. 6. Conclusión. 7. Revisión bibliográfica.

1. Introducción

En el fallo seleccionado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y Otros”, la parte actora persigue la protección de un interés colectivo para las comunidades presentes y futuras. En pos de procurar la efectiva tutela del medio ambiente que configura su entorno, la parte actora acciona amparo ambiental colectivo con el objeto de, como se afirma en el fallo mencionado *ut supra*, “prevenir un daño inminente y grave [...]”; de que cesen los perjuicios ya producidos y se los repare” (CSJN, “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y Otros” 2019, P.1).-

La CSJN se enfrenta al problema de axiológico jurídico entre el Art. 14 de la Ley No. 48, El Recurso Extraordinario Federal, y la falta de una sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Entre Ríos. Al igual que un conflicto entre una regla derivada de un acto administrativo, *contra legem*, expedido por la Municipalidad de Pueblo General Belgrano que le otorga a la empresa, Altos de Unzué, la autorización para desarrollar su actividad, contra los principios y reglas que tutelan el medio ambiente, entre ellos, Principio de congruencia, Principio de equidad intergeneracional, Principio de sustentabilidad, Principio de prevención y Principio precautorio, contenidos en la Ley No. 25.675 de Política Ambiental Nacional, B.O. del 28/11/2002, y compatibles con los principios mencionados en el Art. 83 de la Constitución Provincial de Entre Ríos. El Tribunal Federal hace prevalecer al Principio precautorio, al Principio *in dubio pro aqua* en congruencia con el principio *in dubio pro natura*; *in re*, la denegatoria de amparo del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Entre Ríos.

Rastrearé en la doctrina y jurisprudencia ambiental vestigios que respalden, por un lado, la actuación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ante la pretensión de la parte actora en un asunto que, *prima facie*, escapa de su jurisdicción; y por el otro,

que justifiquen la postura insistente y responsable del impulsador, en los cuales podremos observar nuevos razonamientos en materia ambiental, con el propósito de integrar el concepto de *participación ciudadana* con los institutos *recurso de amparo* y *recurso extraordinario federal*.

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

Acciona amparo ambiental el actor Majul José, a la que luego se adhieren otros vecinos, contra los demandados Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la empresa “Altos de Unzué” y la Secretaría de Ambiente de la provincia de Entre Ríos; fundamentando su accionar en el Art. 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 que lo legitiman a accionar contra el proyecto inmobiliario “Amarras de Gualeguaychú” que produjo graves impactos ambientales en el Río Gualeguaychú y que causaría inminentes perjuicios futuros por las inundaciones que causaría la construcción del proyecto inmobiliario.-

En su primer instancia, el juez tuvo por admisible la acción de amparo, y realizó citaciones pertinentes. Pero el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos declaró su nulidad y la de sus efectos, fundamentado que la misma no se ajustaba a derecho solicitando su regularización al tribunal de origen. El actor por tanto amplía su demanda y mejora su fundamento, integrándose por la solicitud para declarar nula la resolución 340/2015 de la Secretaría de Ambiente Provincial, mediante la cual se le otorga a la empresa un certificado de aptitud ambiental que considera “infundado y de carácter condicionado” (Fallo 342:1203 p.4); expone las irregularidades que constan en el procedimiento de los órganos administrativos, afirmó que el Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa solo se limitó al requisito de ser presentado, mas no fue revisado por la autoridad competente, y solicitó una medida cautelar para detener las obras del proyecto inmobiliario. El Juez en lo Civil y Comercial N° 3 del Poder Judicial de la provincia de Entre Ríos admitió el recurso de amparo con aptitud colectiva, hizo lugar a la medida cautelar, declaró inconstitucional el art. 11 del Decreto 7547/1999 lo que nulifica la Resolución 340/2015, y condenó solidariamente a los demandados a que en el plazo de 90 días recompusieran el daño ambiental.-

Luego de sus declaraciones, la parte demandada presentó recurso de apelación ante el Superior Tribunal de Justicia provincial, quien dio lugar al recurso revocando la sentencia de primera instancia y rechazando el amparo, fundamentándose en el Art. 3 incs. a y b de la Ley de Procedimientos Constitucionales No. 8369 de la provincia de Entre Ríos para evitar que el mismo asunto sea encausado dos veces por diferentes procesos obteniendo dos soluciones. Esto en razón de que ya existía una denuncia administrativa pendiente y previa a la acción de amparo.-

Finalmente el actor interpuso recurso extraordinario, declarando que el fallo del Superior Tribunal de Justicia provincial es equiparable a sentencia firme. Afirma que la sentencia del tribunal provincial es arbitraria en tanto desconoce los hechos, no observa el Art. 41 de la Constitución Nacional ni la irracionalidad e ilegalidad de las actuaciones de los poderes administrativos que competen en la causa. La Corte Suprema de Justicia de la Nación toma competencia en la causa al tratarse de una resolución que “causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior” (Fallo342:1203, Pp. 9 y 10).-

Por tanto la causa en su tercera instancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente el recurso extraordinario dejando sin efecto la apelación a la sentencia del Juez en lo Civil y Comercial No. 3 del Poder Judicial de la provincia de Entre Ríos, ordenando volver los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento.-

3. Análisis de la *ratio decinendi*.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve habilitar el remedio federal, no por admitido el recurso extraordinario federal, sino en razón de su competencia ambiental y el perjuicio que la resolución del tribunal provincial ocasiona al ambiente por exceso ritual manifiesto. La Corte Suprema discrepa del tribunal local en cuanto a su inadmisión del amparo al considerar que las pretensiones del actor son jurídicamente más amplias y ajustadas a derecho, en contraste con el reclamo administrativo ya existente.

Considera la Corte que las reglas procesales, a diferencia de lo actuado por el tribunal local, deben ser interpretadas siempre concernientes a la efectiva tutela del ambiente; advirtiendo que sin excederse de lo prudencial, el proceso no es el derecho en sí mismo sino un instrumento para ejercerlo. Así mismo, la Corte Suprema advierte que

el tribunal local no tuvo en consideración los derechos que, pese a la denuncia administrativa que se encontraba en un proceso dilatorio y con pocas pretensiones, ya habían sido lesionados y requerían su urgente recomposición al estado anterior para evitar efectos aún más negativos.

Por tanto, cada acto procesal atravesado hasta llegar a la jurisdicción federal, y analizado por la Corte Suprema, fue calificado como exceso ritual manifiesto inclinándose la corte por el principio *in dubio pro natura*. En general, la actuación de la corte al tomar competencia y esclarecer el derecho aplicable a los hechos según su disposición, al dar lugar al recurso dejando sin efecto la inadmisión apelada, y solicitar un nuevo pronunciamiento, produce desde luego que el tribunal local se pronuncie con una sentencia ajustada a las disposiciones de la Corte en materia ambiental, resolviendo el problema axiológico en cuestión.

4. Análisis conceptual. Antecedentes doctrinarios y jurisprudencia.

4.1. Participación ciudadana como deber y derecho.

De la Ley general del ambiente No. 25.675 surge el derecho ciudadano a participar en actos administrativos referidos al ambiente que sean “de incidencia general o particular, y de alcance general” (Ley 25.675, 2002, Art. 19); y establece la obligación de las autoridades de instaurar instancias obligatorias, como audiencias públicas, previas al otorgue de autorizaciones para actividades que puedan “generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente” (Ley 25.675, 2002, Art. 20).

La participación ciudadana constituye un aspecto inherente a lo que hemos dado en llamar « gobernabilidad para la sustentabilidad». Para ello será necesaria la transformación de la democracia representativa a fin de posibilitar que sea participativa. (Sabsay, Daniel A., 2017, parr. 5; AR/DOC/2726/2017).-

Hay institutos que posibilitan la participación ciudadana, verbigracia, la audiencia pública, pero que caen en el desuso popular por la falta de publicidad descollante y suficiente sobre proyectos que impliquen efectos ambientales.

Para realizar el llamado a convocatoria se debe publicitar no sólo en los medios oficiales previstos (Boletín Oficial) sino que será fundamental que se lo publique en medios de difusión que aseguren un conocimiento adecuado [...]. (Schvindlerman, Johanna. 2015, parr. 88; AR/DOC/5508/2015).-

Si bien ya existen institutos que permiten la participación ciudadana, estos se tornan poco eficaces si debe estarse a la espera de instancias judiciales que preceptúen su edicto, considerando que hay daños ambientales que deberían ser evitados y no resarcidos. Como afirma Schvindlerman “los espacios de participación que se abren en los procesos de formulación de políticas públicas son posibles muchas veces gracias a la incidencia del Poder Judicial.”. (Schvindlerman, Johanna. 2015, parr. 59; AR/DOC/5508/2015).-

4.2. Amparo, el instituto idóneo.

En el fallo bajo análisis (Majúl, Fallo: 342:1203) la disposición del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos al revocar en segunda instancia la sentencia del juez de primera instancia por existir una previa denuncia administrativa realizada por otro actor, la Municipalidad de Gualeguaychú, y que aún se encontraba en proceso. El Tribunal consideró que había otro medio (ya accionado) en actuaciones administrativas, que desplazaba al amparo: “Toda persona puede interponer [...] amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo [...]” (Constitución Nacional, 1994, Art. 43); pero fundamentalmente basándose en el Art. 3 inc. a y b de la Ley No. 8369 de Procedimientos Constitucionales de la Provincia de Entre Ríos, que aclara la cuestión procesal citada en el Art. 43 disponiendo la inadmisibilidad de la acción de amparo cuando existan otros procedimientos para la protección del derecho y ya se hayan promovido. Es muy importante resaltar que el actor del caso en análisis, el Sr. Majul Julio José, manifestó que había iniciado la acción de amparo por inacción de las autoridades pertinentes. Empero, si bien existe esta “prelación” en cuanto a los procedimientos para accionar por la defensa de un derecho, cuando el interés ambiental está comprometido nos encontramos en la jurisprudencia suficientes fallos que dan

lugar al amparo como primer remedio judicial, idóneo y rápido. En los autos Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chubut “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia de Chubut y otros s/ Amparo”; -Expte.365-FO 390- Año 2002-; Esquel, 19 de Febrero de 2003; El STJ provincial admite el amparo y la medida cautelar hasta tanto se cumplan las instancias ordenadas en la Ley Nacional No. 4032 de Evaluación de Impacto Ambiental.

En la provincia de Corrientes la Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental promueve como primer remedio judicial e idóneo la acción de amparo, fundándose en la Constitución Provincial de Corrientes en sus Artículos 49, 52 y 67, que parecieran ser una ratificación provincial de los Artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional Argentina de 1994. En los autos Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Corrientes “Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental c/ Cayón, Jorge Omar s/ Amparo (Fuero Civil)” (Expte. No. RXP 10.378/19, 02 de septiembre de 2020); La acción de amparo es admitida por el Tribunal al considerar que “se encuentra afectado el derecho a la salud y a gozar de un medio ambiente sano” (Fallo Expte. No. RXP 10.378/19; 2020, p. 11).

4.3. Recurso extraordinario federal.

En materia procesal también podemos apreciar la importancia que el ordenamiento jurídico le otorga a la efectiva tutela del medio ambiente. En nuestro fallo (Majúl, 342:1203) el actor recurre, en última instancia, al remedio federal. ¿Cuándo es procedente? El recurso extraordinario federal se encuentra instituido en la Ley Nacional No. 48 de Jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales. Faculta como único órgano con competencia a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, solo en materia de supremacía constitucional, sobre resoluciones judiciales o sentencias firmes de tribunales. Y es muy importante destacar la limitada competencia que el recurso le otorga a la CSJN para interferir en lo recusado.

Las causales por las que se autoriza la interposición de la impugnación extraordinaria que nos ocupa, [...] tienen como denominador común el hecho de que la resolución objeto del recurso desconoce la supremacía constitucional establecida por el art. 31 C.N. Queda por lo tanto excluida en principio, la posibilidad de controlar las cuestiones de hecho, y las de

derecho local. [...] las causales que habilitan el control federal [...] han sido ampliadas pretorianamente por la propia Corte Suprema a partir de la elaboración de la doctrina de la «arbitrariedad de las sentencias» [...] (Ferreyra De La Rúa, González De La Vega, 2003, p. 399)

Esta excepción a la regla que faculta a la Corte Suprema a anular sentencias no solo en la materia originaria por la que es procedente el recurso, creó la jurisprudencia necesaria para que el remedio federal tenga un campo mayor de acción, que la Corte aplicó en reiteradas oportunidades a cuestiones ambientales.

[...] lo resuelto por el superior tribunal de la provincia afecta de modo directo e inmediato el derecho al debido proceso adjetivo [...] por lo que corresponde su descalificación como acto jurisdiccional en los términos de la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad de sentencias. (CSJN, 2012, Fallo: 325:1744, p.3)

Por otra parte, accionar el recurso extraordinario federal cuando su denegación es advertible, permite que la CSJN tome conocimiento de los hechos de la causa y declare su competencia para resolver la cuestión de fondo. Se logra de esta manera la oportunidad de una resolución más favorable. “Una moderna concepción del desarrollo sustentable en la que se armonicen los intereses por la naturaleza del bien protegido [...] alcanza a los efectos procesales de la sentencia a dictar en este tipo de procesos que son oponibles *erga omnes*.” (CSJN, “Assupa c/ YPF S.A. y otros s/ daño ambiental”, 2006, Fallo 329:3493, p.19). La Corte toma actuación en las cuestiones de fondo al tomar conocimiento por la queja que prosigue a la denegatoria del recurso extraordinario por no cumplir con requisitos procesales. En los autos CSJN, “Alarcón, Francisco y otros c/ Central Dock Sud S.A. y otro.” Recurso de hecho, (2010), Fallo 333:1849; la parte actora acciona recurso extraordinario, es denegado y origina la queja del demandante. La Corte resuelve con fundamento en principios ambientales, como el principio precautorio. Por último, otro claro ejemplo de la jurisprudencia disponible, donde la protección del ambiente prima sobre las normas procesales. “Las resoluciones que se refieren a medidas precautorias [...] no autorizan el otorgamiento del recurso extraordinario. [...] puede admitir excepción cuando la medida dispuesta advierte

rasgos de definitividad por ser susceptible de producir un agravio al medio ambiente [...]” (CSJN, “Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable c/ Comisión Nacional de Energía Atómica”. Recurso de hecho, 2010, Fallo: 333:748, p.13)

5. Postura del autor

Si bien el Art. 43 CN (1994) nos especifica que el amparo debe ser expedito y rápido, la inclinación hacia los principios procesales por parte de los tribunales inferiores (ya sean juzgados o tribunales provinciales) provoca una dilación de los procesos judiciales que requieren celeridad por tratarse de un derecho fundamental.

Resulta conveniente la presentación del recurso extraordinario federal aún cuando su denegación es advertible, para que la causa sea tomada en conocimiento por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que tiene una disposición más favorable a principios *pro natura*, lo que implicaría un procedimiento más abreviado y congruente con el Principio precautorio de la Ley 25.675 (B.O 2002)

Sostengo que la postura de la CSJN es ajustada a derecho y alentadora. Empero, la cuantía de fallos de esta Corte en materia ambiental deberían valer más que como jurisprudencia para quienes alegan derechos, sino también como orientadores del proceso en tribunales inferiores a los fines de extender los caracteres *expedito y rápido* del Art. 43 CN (1994) a los institutos de instancias menores.

El problema jurídico axiológico que se manifiesta implícito en nuestro fallo, entre posturas procesales contra principios *pro natura*, fue bien resuelto por parte de la Corte Suprema. Debe prevalecer un derecho fundamental cuyas consecuencias de lesión pueden ser irreversibles, sobre un derecho sobre cuestiones procesales que pueden ser remediadas o alteradas sin producir un daño irreparable.

6. Conclusión.

En esta nota he trabajado los aspectos procesales implícitos en el fallo, contrastándolos siempre con el derecho fundamental al medio ambiente. Una disposición de orden público que se divide entre deberes y derechos implícitos y yuxtapuestos en cada sujeto del derecho. La participación ciudadana para la protección del medio ambiente debe ser observada en ese sentido. Un deber para las personas de preservar la naturaleza por solidaridad para con el presente y hacia el futuro; y como

control de los actos judiciales que arbitraria o doctrinalmente perjudiquen a los amparados. Pero también un derecho que, como tal, debe comprenderse la importancia de preservarlo pleno. Desde las autoridades, el deber de brindar los espacios e institutos para la participación social en cuestiones ambientales, hasta la efectiva protección del derecho lesionado.

La disposición que la Corte Suprema de Justicia de la Nación refleja en sus actuaciones y fallos, debería disponer de publicidad más eficiente a los fines de alentar a los titulares de derecho a ejercitar todo el abanico de herramientas que le brinda el ordenamiento jurídico para proteger el ambiente, contra aquellos sujetos que pretenden obtener beneficios a costa del perjuicio de los demás, que muchas veces se ve logrado por la inacción de los legitimados activos que optan por obviar todo el tedioso proceso judicial. La efectiva tutela de nuestro derecho al ambiente sano, debería ser tema de especial importancia en los medios masivos de comunicación, a los fines de evidenciar a los ciudadanos que al final de todo este proceso, la normativa se cumple.

Revisión bibliográfica

1. Comité Directivo de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental, 2017. *Declaración mundial de la unión internacional para la conservación de la naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y519kzs3>
2. Conferencia de Jueces y Fiscales sobre Justicia Hídrica en el 8° Foro Mundial del Agua en Brasíla, Brasil (2018). *Declaración de Brasíla de Jueces sobre Justicia Hídrica*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y2s8ez2x>
3. Constitución de la Nación Argentina: Santa Fe, Paraná.- 1ª ed. – Buenos Aires: Producciones Mawis, edición septiembre 2011.-
4. Constitución de la Provincia de Corrientes (B.O. 13 junio de 2007) recuperado de <https://tinyurl.com/y6onh3s3>
5. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable c/ Comisión Nacional de Energía Atómica”. Recurso de hecho, 2010, Fallo: 333:748. Recuperado de <https://tinyurl.com/y38b38fo>
6. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Assupa c/ YPF S.A. y otros s/ daño ambiental”, 2006, Fallo 329:3493. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4h9o936>
7. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Comunidad Indígena del Pueblo WichihoktekT’Oi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.” Recurso de hecho, 2012, Fallo: 325:1744. Recuperado de <https://tinyurl.com/yy2dk38p>
8. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y Otros” s/ Acción de Amparo Ambiental (342:1203), sentencia del 11 de noviembre de 2019, Provincia de Entre Ríos. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4ydnuo9>

9. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “VILLIVAR, Silvana Noemí c/PROVINCIA DEL CHUBUT Y OTROS s/ AMPARO” (Expte N° 1365- F° 390- Año 2002). Recuperado de <https://tinyurl.com/3uxwybh>
10. Daniel A., 2017, Participación y medio ambiente. AR/DOC/2726/2017. Recuperado de La Ley Online.
11. Ferreyra De De La Rúa, A. y González De La Vega De OPL, C. 2003. Teoría General del Proceso. Tomo I. Córdoba: Advocatus.
12. Ley No. 8.369 (B.O. 04/10/90), Procedimientos constitucionales. Recuperada de <https://tinyurl.com/y6nrn2wn>
13. Ley No. 25.675 (B.O. del 28/11/2002). *Ley general del ambiente. Presupuestos mínimos para gestión sustentable.*
14. Poder Judicial de la Provincia de Corrientes, 02 de septiembre de 2020 “Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental c/ Cayon Jorge Omar s/ amparo (fuero civil)”, Expte. n°RXP 10.378/19. Recuperado de <https://tinyurl.com/y2y9bhma>
15. Schvindlerman, Johanna. 2015. La licencia social como elemento constitutivo del paradigma ambiental. AR/DOC/5508/2015. Recuperado de La Ley Online.