



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

**SALA ELECTORAL y de COMP.ORIGINARIA -
TRIBUNAL SUPERIOR**

 03/09/2025 - Protocolo de Autos

Nº Resolución: 228

Año: 2025 Tomo: 6 Folio: 1658-1692

EXPEDIENTE SAC: 11712278 - CUERPO DE COPIA A LOS FINES DE LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR POR EL TERCERO “ESTUDIO 7S.A.S.” EN CONTRA DEL AUTO N° 368/2022 DICTADO EN “CENTRO VECINAL DE BARRIO CERRO DE LAS ROSAS, C/ MUN CBA - AMPARO AMBIENTAL” (EXPTE. N° 7425502) - CUERPO DE COPIAS

PROTOCOLO DE AUTOS. NÚMERO: 228 DEL 03/09/2025

AUTO

Córdoba,

Y VISTOS: Estos autos, caratulados “CENTRO VECINAL DE BARRIO CERRO DE LAS ROSAS C/MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA” (expte. n.º 11712278, cuerpo de copias), con motivo del recurso de apelación planteado por el tercero (Estudio 7-SAS) contra el Auto n.º 368 (fechado el 30 de diciembre de 2022), dictado por la Cámara en lo Contencioso-Administrativo de Segunda Nominación de la ciudad de Córdoba.

DE LOS QUE RESULTA:

1. En su presentación contra la mencionada resolución, además de haber citado jurisprudencia y doctrina que considera aplicables y de haber formulado reserva de promover un caso federal, el recurrente esgrimió lo siguiente:

- a) En forma preliminar, efectuó un resumen de los antecedentes de la causa en lo que a su parte concierne (pp. 1/18 del escrito en su versión digital), así como de la decisión impugnada.
- b) Luego y como primer agravio, denunció la presunta falta de congruencia en la que habría incurrido

la Cámara. Esto, por no haber tratado argumentos que él había desarrollado. Así, afirmó que, por medio de “*sendos actos administrativos*” (p. 19, ídem), la actual Secretaría de Ambiente de Córdoba (SAC) ha concluido que el proyecto inmobiliario ICON no encuadra en la Ley n.º 10208 (arts. 41, 47 y 48 del anexo n.º I), pese a lo que afirma la Cámara. Por ende -agregó-, de acuerdo con la SAC, “*no corresponde efectuar [un] estudio de impacto ambiental ni audiencia pública, ni [gestionar] licencia ambiental alguna*” (p. 19, ídem). Como consecuencia, aseguró que la resolución impugnada rompe la línea lógica al “*desestimar lo resuelto por quien ostenta el poder de policía en materia medioambiental en la [p]rovincia*” (p. 19, ídem) y exigir “*nuevos requisitos que ni la ley contempla*” (p. 19, ídem). En ese sentido, recalcó que cabe preguntar por qué, aun cuando la SAC sostiene lo opuesto, la Cámara “*pretende mantenerse en el error*” (p. 20, ídem).

Asimismo, consideró que es igual de incongruente que el tribunal asevere que los informes de la SAC no cuentan con fundamentos “*técnicos jurídicos suficientes y necesarios*” (p. 20, ídem), cuando la propia SAC dice haber cumplido satisfactoriamente aquello que demanda la propia Cámara y que, además, dichos actos han sido “*supervisados por sus respectivas asesorías legales*” (p. 20, ídem). También cuestionó que la Cámara “*pretenda sustraerse de los efectos lógicos que habrían de predicarse de un acto administrativo legítimamente emitido y con un contenido legalmente trascendente por utilizar conjugaciones verbales ‘condicionales’*” (p. 20, ídem). Esto último -dijo-, cuando, según lo expresado por la SAC de forma asertiva, en dos ocasiones, el proyecto (ICON) “*no se halla sujeto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental [EIA]*” (p. 21, ídem).

c) Como segundo agravio, el recurrente se quejó de que la Cámara, supuestamente, haya invocado en forma tardía las previsiones de la Ordenanza n.º 11190. En esa dirección, manifestó que la SAC “*no es el organismo burocrático administrativo encargado de velar por el urbanismo en la ciudad, ni por revisar la aplicabilidad o no de la norma sin reglamentar*” (p. 22, ídem) en la que la Cámara pretendería sostener su decisión. Y ponderó que la SAC no se hubiera “*inmiscuido en áreas funcionales propias de otra delegación estadual*” (p. 23, ídem). Esto -acotó-, en tanto al municipio le corresponde determinar si las iniciativas o proyectos se ajustan a lo que ordena dicha ordenanza o

cualquiera otra que resultara aplicable (cfr. la p. 23, ídem) en la ciudad de Córdoba.

d) Sucintamente, como tercer agravio, expresó que no se advierten vicios de ilegitimidad manifiesta en los actos administrativos que invoca. Así, recordó que las resoluciones de la SAC fueron complementadas por un cúmulo de permisos, licencias y autorizaciones, y de todo ello “*no ha existido ninguna omisión en la valoración de los preceptos contenidos en la Ordenanza n.º 11190*” (p. 24, ídem). Como consecuencia -subrayó-, no media ninguna contradicción entre lo manifestado por la SAC y “*lo que han dicho sucesivamente las distintas áreas técnicas de la Municipalidad de la ciudad en torno al proyecto ICON*” (p. 24, ídem). En definitiva, objetó que se pretenda paralizar una obra, “*con el consecuente cercenamiento de derechos constitucionales de los más básicos y provocando por vía de consecuencia un gravamen ciertamente irreparable, bajo el pretexto de que se habrían soslayado normas (como la Ordenanza n.º 11190), sin hacer una clara y precisa mención a cuáles serían los yerros e ilegalidades que entrañan los actos administrativos*” (p. 25, ídem) que se han mencionado en la causa.

e) Como cuarto agravio, arguyó que resulta inadmisibles la revisión jurisdiccional de actos administrativos legítimos, *ejecutoriales* y que han alcanzado el estatus de cosa juzgada (en esa esfera). Así, por ejemplo, destacó que cuenta con un permiso de edificación otorgado por el municipio (cfr. la p. 26, ídem). Al mismo tiempo, puntualizó que sostener que la SAC “*soslaya la legislación municipal, para luego agregar que lo que dice la Municipalidad se corresponde a pensamientos subjetivos*” (p. 27, ídem) parece “*una simplificación que, además de inadmisibles, resulta imposible de representar*” (p. 27, ídem). En esa línea remarcó que una premisa básica es que los actos administrativos “*ostentan axiológicamente una presunción de legitimidad y, por tanto, son ejecutoriales a partir del momento de su dictado*” (p. 27, ídem). Por consiguiente -adujo-, la Cámara, por lo menos, debía haber identificado “*los yerros y los vicios*” que afectarían a aquellos, pero, si no lo ha hecho, es “*por la sencilla razón de que no existen*” (p. 28, ídem). A ello sumó que la parte actora (el centro vecinal) tampoco ha “*denunciado la irregularidad de ninguno de los actos administrativos que sostienen la continuidad de los trabajos en la obra de ICON*” (p. 28, ídem).

f) En quinto lugar, lamentó la falta de fundamentación o, al menos, la carencia de motivación suficiente que se advertiría en lo resuelto por la Cámara. Luego, formuló interrogantes (cfr. las pp. 28/30) que pondrían de manifiesto esto y que sintetizan lo expresado a lo largo de los agravios anteriormente detallados. Así, por ejemplo, indicó que la Cámara había frenado la obra hasta tanto se concretara el EIA y la audiencia pública estipulados por la Ley n.º 10208. Pero -añadió- dicho tribunal insiste con que tales pasos deben cumplirse, pese a que la misma autoridad de aplicación (SAC) ha dicho que no corresponde concretarlos (cfr. la p. 29, ídem). De la misma forma preguntó por qué el tribunal se había limitado “*a sostener que la SAC no habría ponderado los preceptos de la Ordenanza 11190, siendo que quien debería haberlo hecho (como en realidad lo hizo) es la Municipalidad*” (p. 29, ídem). Esto también obligaría a inquirir -señaló- si aquella tiene que verificar si se cumplen con las disposiciones de la Ley provincial n.º 10208 (cfr. la p. 29, ídem).

g) Por último, criticó la “*ostensible y verdadera ruptura del principio de igualdad procesal*” (p. 30, ídem) que, según entiende, afecta a su parte, no se compadece con lo que exigen las normas procesales y que, también, justificaría la intervención del Tribunal Superior de Justicia (TSJ).

En definitiva, el recurrente solicitó que se haga lugar al recurso y que, por lo tanto, se revoque lo resuelto por la Cámara.

2. Por medio del Auto n.º 9 (fechado el 6 de febrero de 2023), la Cámara concedió el recurso ante el TSJ con efecto devolutivo (no suspensivo de la medida cautelar).

3. En esta sede se corrió traslado de la impugnación a las partes. La primera en contestar fue la Municipalidad de Córdoba, cuya representante sostuvo que la empresa Estudio 7-SAS había cumplido con “*los trámites administrativos pendientes, referidos al emprendimiento*” (p. 1, del escrito, en su versión digital), y además contaba “*con el visto bueno de la Secretaría de Ambiente de la Provincia*” (p. 2, ídem). Como consecuencia, concluyó que nada tenía que “*observar con relación al levantamiento de la medida cautelar requerida*” (p. 2, ídem).

4. Por su parte, los actores aseguraron que el tercero solo discrepaba con el sentido de lo resuelto (cfr. la p. 2 del escrito, en su versión digital) y que ha repetido los argumentos que ya había expuesto ante

la propia Cámara, razón por la cual el recurso no conllevaría una crítica razonada (cfr. la p. 4, ídem). Asimismo, también aseveraron que el impugnante no habría acreditado un cambio de circunstancias que justificara que la medida cautelar fuera dejada sin efecto (cfr. la p. 4, ídem). Y, en la misma línea, manifestaron que no podía considerarse como un motivo de agravio que la Cámara no le hubiera otorgado el valor probatorio que Estudio 7-SAS entiende que “*deben tener las consultas y dictámenes emitidos por la Secretaria de Ambiente de la Provincia y los restantes trámites, permisos, licencias y autorizaciones emitidas por la Municipalidad de Córdoba*” (p. 9, ídem). Por todo ello, solicitaron que el recurso fuera rechazado, con imposición de costas a Estudio 7-SAS.

5. Luego, se tuvo por decaído el derecho no ejercido por los otros terceros interesados (Rafael Sánchez y Galeno Argentina SA) al haber vencido el término fijado sin que evacuaran el traslado del recurso que se le había corrido.

6. Seguidamente, se expidió el representante del Ministerio Público (Dictamen E, n.º 301). El fiscal adjunto (José Antonio Gómez Demmel) afirmó que la impugnación ha sido bien habilitada, razón por la cual el TSJ se encuentra en condiciones de pronunciarse sobre la cuestión. Asimismo, observó que, si el TSJ lo consideraba necesario, podía solicitar al municipio que explicara si la empresa había “*dado cumplimiento efectivo o no, para el proyecto que pretende llevar adelante, con las exigencias previstas en la Ordenanza n.º 11190*” (p. 26 del escrito, en su versión digital).

7. El 22 de septiembre de 2023, en el marco de las atribuciones que otorga la Ley n.º 10208 (art. 74), el TSJ dispuso una medida para mejor proveer a la solución de lo que se debate. Así, requirió a la SAC que informara si mediaba un acto administrativo definitivo en el que se hubiera determinado si el proyecto inmobiliario debía ser sometido a una EIA (Ley n.º 10208, anexo n.º I). La SAC contestó que había emitido sendos dictámenes técnicos (el n.º 162 [16 de noviembre de 2021], y el n.º 73 [12 de abril de 2022]), en virtud de los cuales se había concluido que el emprendimiento no se halla sujeto al procedimiento de EIA (cfr. la p. 4 del primero de aquellos, en su versión digital).

Lo mismo se le requirió al Sr. intendente de Córdoba en función de la normativa municipal vigente. Al contestar, dicha parte puntualizó que la Dirección de Impacto Ambiental y Cambio Climático había

precisado que, en caso de contar con factibilidad de conexión a una red colectora cloacal, no correspondía sujetar la propuesta a una EIA. También acompañó un dictamen de la Dirección de Planeamiento Urbano (11 de febrero de 2019), según el cual “[e]l emprendimiento es compatible con el carácter urbanístico de la zona en donde se localiza” (p. 1 del referido documento).

8. El 21 de noviembre de 2023, el TSJ ordenó una ampliación de la medida para mejor proveer. Esto, para que el municipio se pronunciara sobre lo decidido respecto de los “*instrumentos legales especiales*” que, según la Dirección de Planeamiento Urbano, resultaba necesario formular (cfr. la p. 3 del dictamen fechado el 11 de febrero de 2019, ant. cit.). También, para que puntualizara por qué se había concluido que la iniciativa no encuadraba en el Decreto n.º 3312/10 (art. 1), reglamentario de la Ordenanza n.º 9847 (art. 6, inc. 13), que estipula que para tales casos se requiere EIA. Asimismo, el TSJ solicitó precisiones sobre el estado de avance de la obra necesaria para la conexión a una red cloacal, dado que el inmueble elegido para el emprendimiento (ubicado en la calle José Roque Funes n.º 1607) no da a un frente de manzana. Por último, se preguntó si se había tenido en cuenta la Ordenanza n.º 12201/13 y su anexo; particularmente, el carácter de inmueble catalogado como de máxima protección para el patrimonio cultural de la ciudad de Córdoba.

En su respuesta (9 de febrero de 2024), la parte demandada no contestó las preguntas primera y cuarta. Al mismo tiempo, respecto de la segunda, reiteró que, si un emprendimiento cuenta con factibilidad de conexión a una red cloacal, entonces, no debe ser supeditado a una EIA. Respecto de esto (tercera pregunta), en función de la documentación acompañada, el 7 de diciembre de 2023, el municipio autorizó a la tercera una renovación (por 180 días) para que ejecute la obra que posibilitará tal conectividad.

9. De lo informado por la Municipalidad de Córdoba se corrió vista a las partes. La única en contestar fue Estudio 7-SAS. De acuerdo con el apoderado de la empresa, la alusión a los instrumentos legales especiales refería “*a las actuaciones procedimentales específicas por las que el proyecto tuvo que trasuntar como consecuencia del incremento del 25 % de la superficie edificable*” (p. 4 del escrito, en su versión digital). A su vez, recalcó que, del hecho de que no resultara exigible una EIA, no podía

interpretarse que no hubiera mediado “*un riguroso análisis medioambiental por parte de la autoridad de contralor*” (p. 6, ídem). También subrayó que no había podido concretar la conexión a la red cloacal “*no por desidia o desinterés*” (p. 9, ídem), sino porque “*no ha avanzado la actividad constructiva ni de la obra principal*” (p. 9, ídem), ni la de las otras o servicios accesorios. No obstante, aclaró que, en tanto el municipio le había concedido un nuevo término por 180 días, “*aún no está vencido el plazo para la ejecución*” (p. 9, ídem). Por último, explicó que, de las constancias administrativas, se desprende que el predio “*forma parte del sitio de valor urbanístico ambiental denominado ‘Barranca del Cerro’*” (p. 11, ídem), caracterizado, además, como área de protección de patrimonio (APP), todo lo cual ha sido tenido en cuenta por las áreas técnicas evaluadoras, como “*la preservación de las cualidades paisajísticas*” (p. 11, ídem). Y, en esta dirección, apuntó que el inmueble no revestía “*interés patrimonial[cultural] por su edificación*” (p. 12, ídem) originaria.

10. El 9 de mayo de 2024, el TSJ volvió a librar un requerimiento a la Municipalidad, atento a que no había contestado dos cuestiones (cfr. el punto 8). En ese sentido, se le pidió que precisara si, tal como había asegurado el tercero, los aludidos instrumentos legales especiales solo referían a la necesidad de responder al incremento del 25 % de la superficie edificable y no, por ejemplo, a consideraciones de carácter urbano-paisajístico-ambiental, entre otras. Asimismo, se le planteó si, para despejar la posibilidad de una EIA, se había ponderado que el emprendimiento proyectado se encuentra en un entramado próximo al río Suquía, que gozaría de singular consideración ambiental.

Respecto de lo primero, al contestar (el 28 de junio de 2024), la representante del municipio precisó que el mencionado 25 % obedecía a la posibilidad de incrementar hasta ese porcentaje el número de unidades con que contaría el proyecto inmobiliario (22 departamentos, en total). Y, en esta línea, agregó que, “*si el emprendimiento no supera las 50 unidades y [mantiene] la posibilidad de conectarse a la red cloacal, no corresponde*” (p. 2 del escrito presentado, en su versión digital) un proceso de EIA. En relación con lo segundo, acompañó informes de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, según los cuales “*el proyecto no es colindante del río Suquía*” (p. 19, ídem) y comporta “*una propuesta ambientalmente factible*” (p. 17 de la documentación, en su versión digital),

por lo que no correspondería una EIA. También presentó otro, de la Dirección de Planeamiento Urbano. De acuerdo con este, en cuanto a las cualidades paisajísticas, *“estaría contemplada su conservación”* (p. 10, ídem). Así, según la Municipalidad, las edificaciones en el sector alto de la parcela mantendrían, *“de forma inalterada, la barranca natural con su vegetación”* (p. 10, ídem).

11. De la respuesta del municipio se corrió vista a las partes. El primero en responder fue el representante de Estudio 7-SAS (tercero). Así, afirmó que dicha contestación, sumada a las anteriores, de la SACC, demuestra que *“el proyecto ICON cumple con la normativa ambiental, y, en particular, [que] no necesita de una licencia en los términos y/o según los alcances contenidos en la Ley 10208”* (p. 2 de la presentación, en su versión digital). También subrayó que los actos emitidos en ese sentido cuentan *“con la debida y suficiente motivación y fundamentación, han sido dictados por autoridad competente, en el límite de sus funciones y en el regular ejercicio de atribuciones que les son propias”* (p. 2, ídem). Por ende, por *“encontrarse presentes todos los indicios de legitimidad y legalidad”* (p. 3, ídem), consideró que *“no correspondería admitir”* (p. 3, ídem) que el Poder Judicial los revisara. Por ello, volvió a pedir que la medida cautelar fuera revocada.

12. Por su parte, el presidente del Centro Vecinal del Barrio Cerro de las Rosas aseveró que el municipio no ha logrado *“demostrar que no se encuentran vulneradas, en el caso concreto (emprendimiento denominado ICON), las disposiciones legales y las propias ordenanzas”* (p. 9 de la presentación). Así, por ejemplo, señaló que *“el propietario del terreno debe reformular el proyecto, [porque] la altura se debe mantener estricta/legalmente en 10,50 m, con un desarrollo de planta baja y dos plantas (lo aclara taxativamente la ordenanza)”* (p. 8, ídem). También lamentó que, presuntamente, no se hubiera concretado una inspección del lote, para advertir que *“han avanzado sobre la vereda de la calle del costado (de un tamaño muy pequeño) tomando como parte del lote la vereda y los árboles que son públicos, además de haber avanzado sobre la ochava”* (p. 8, ídem). Para avalar sus afirmaciones, acompañó fotografías. Como consecuencia, volvió a pedir que la impugnación sea rechazada.

13. Tras la tramitación cumplida, el recurso interpuesto volvió a estudio del TSJ para su resolución.

14. El 14 de abril del corriente año, el recurrente solicitó al TSJ que se expidiera, ante el “*irreparable gravamen*” (p. 1 del escrito) que le generaría la paralización de la obra.

15. El mismo día, el TSJ notificó que tendría en cuenta -para su oportunidad- lo requerido.

Y CONSIDERANDO:

El representante de la empresa que promueve el proyecto inmobiliario (Estudio 7-SAS, tercera en la causa, fiduciaria del fideicomiso titular del inmueble) recurrió el Auto n.º 368/2022. Por medio de este, la Cámara no ha hecho lugar al pedido de revisión y cancelación de la medida cautelar, formulado por aquella, que impide que la firma pueda avanzar con el emprendimiento ubicado en la calle José Roque Funes n.º 1607, de la ciudad de Córdoba. Se anticipa que la apelación planteada debe ser admitida parcialmente y en lo atinente solo a la conclusión brindada, en la órbita provincial, por la Secretaría de Ambiente de Córdoba (SAC), según la cual la iniciativa no debe ser sometida a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA) en los términos de la Ley n.º 10208.

No obstante, la impugnación no procede respecto de lo relacionado con la normativa municipal. Esto, desde que el conjunto de viviendas colectivas impulsado se encuentra emplazado en una parcela calificada como atípica, de acuerdo con la argumentación sostenida por las propias autoridades para justificar que el emprendimiento pudiera contar con 6 plantas elevadas (en una zona de la ciudad de Córdoba en la que, por regla, solo son posibles 2 plantas elevadas). Precisamente, cuando media esa condición (atipicidad del terreno), la Ordenanza n.º 9847 exige que la obra sea sujeta a una EIA (Decreto reglamentario n.º 3312/10, art. 6, inc. 5, acáp. *d*). Por ende, el municipio deberá sustanciar una EIA y, luego, emitir los actos administrativos complementarios correspondientes para cumplir con tal previsión y, sobre todo, para asegurar una instancia de participación en la que los vecinos puedan brindar su opinión (no vinculante) sobre la propuesta.

Lo relativo a la legislación provincial y su vinculación con el presente caso será abordado en el considerando n.º I. Mientras tanto, lo atinente a las disposiciones municipales, en el considerando n.º II.

I. NO SE PUEDE MINIMIZAR LA PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD DE LA QUE GOZAN

LOS ACTOS Y DECISIONES DE CONTROL ADMINISTRATIVO-AMBIENTALES QUE NO HUBIERAN SIDO IMPUGNADOS EN LA OPORTUNIDAD Y POR LAS VÍAS PERTINENTES

Para el mejor y más claro desarrollo de las cuestiones por tratar, corresponde efectuar las siguientes disquisiciones:

a. Los contornos de la controversia planteada ante el TSJ

Sucintamente, en lo que en este tramo de la impugnación importa, la discusión radica en que el recurrente cuestiona lo que entiende que es un exceso de la Cámara o un haberse arrogado atribuciones que le caben a “*quien ostenta el poder de policía en materia medioambiental en la [p]rovincia*” (p. 19 del recurso, ant. cit.). Ello, porque la Cámara desconoce o considera carente de fundamento la conclusión a la que ha llegado el órgano administrativo-ambiental de control provincial: que la obra que se promueve no se halla comprendida en ninguno de los dos anexos de la Ley n.º 10208.

Cabe recordar que, originariamente, en el marco de la presente causa, por medio del Auto n.º 373 (fechado el 20 de septiembre de 2021), la Cámara había ordenado que, en forma cautelar, se suspendiera o paralizara cualquier obra en el inmueble ubicado en la calle José Roque Funes n.º 1607 (esq. Nicanor Carranza; cfr. el punto n.º IV de la parte resolutive). Esto, hasta que no se acreditara la EIA, previa celebración de una audiencia pública, sobre la base de lo dispuesto por la Ley n.º 10208, así como por la normativa nacional y municipal complementaria.

A su vez, por medio del Auto n.º 549 (fechado el 30 de diciembre de 2021), la Cámara había ratificado su competencia para seguir entendiendo en la causa, cuestión que fue confirmada por el TSJ (Auto n.º 168/2023). En dicha resolución, aquel tribunal había esgrimido también que la EIA era necesaria en función de la Ley n.º 10208 (anexo n.º I, puntos n.º 41, n.º 47 y n.º 48). Por ende, argumentó que, por tratarse de “*un bien inmueble localizado en el Área de Protección del Patrimonio Municipal [APP], cuanto por emplazarse en las denominadas Barrancas del Cerro, que es un área relacionada con la cuenca y curso del río Suquía, la evaluación de impacto ambiental municipal y la*

[l]icencia [a]mbiental [p]rovincial son un requisito esencial de juridicidad que debe cumplirse previamente, como deber jurídico exigible para la autorización del proyecto de que se trata” (Auto n.º 549/2021, pp. 39 y 40, en su versión digital).

Posteriormente, por medio del Auto n.º 368/2022 -resolución recurrida que ha motivado la actual intervención del TSJ-, la Cámara no hizo lugar al pedido de revisión y levantamiento de la medida cautelar que había efectuado el tercero. En esa ocasión, el representante de Estudio 7-SAS había denunciado como hecho nuevo el Dictamen técnico n.º 73 (fechado el 8 de abril de 2022 y notificado el 12 del mismo mes y año), emitido por la Dirección General de Desarrollo Técnico/Dirección de Jurisdicción de Evaluación de Impacto Ambiental, de la SAC. Por medio de este, dicha repartición ratificó el Dictamen n.º 162 (fechado el 16 de noviembre de 2021), a través del cual había respondido a la consulta formulada por la empresa acerca de si el proyecto en cuestión (Conjunto de Viviendas Colectivas ICON Barrancas Residence) ameritaba la presentación de un aviso de proyecto o de un EIA. En esa oportunidad, la SAC respondió que la iniciativa no se encontraba incluida en la Ley n.º 10208 y, por ende, no se hallaba sujeta al procedimiento de EIA.

A su vez, el referido dictamen (el n.º 73/2022) había tenido como origen la nueva consulta del requirente de si el primer dictamen se ajustaba a las previsiones de la Resolución n.º 330/2020, de la SAC, que creó el Registro Digital de Respuestas de Amerita/No Amerita-Ley 10208 y/o de Categorización-Ley 9814 [Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos] (REANACAT). Y, en segundo lugar, a si el emprendimiento resultaba subsumible en la Ley n.º 10208 (anexo n.º I, puntos 41, 46, 47 y 48), con precisión de las razones que demostraran si la norma debía aplicarse (o no).

Ante ello, por medio del Dictamen técnico n.º 73, desde la citada dirección de la SAC respondieron que la consulta había sido tramitada “correctamente” (considerando, párr. cuarto, punto a), en los términos de la Resolución n.º 330/2020. Luego, precisaron que el emprendimiento en cuestión no engastaría en el punto n.º 41 (anexo n.º I) de la Ley n.º 10208, por cuanto “no se encuentra dentro de un área natural protegida” (considerando, punto b). Tampoco, en el punto n.º 46, dado que “no afectaría” (considerando, párr. cuarto, punto b) el patrimonio cultural, ni en el punto n.º 47, que “

hace referencia a obras que no cuentan con obras de saneamiento básico y el proyecto cuenta” (considerando, párr. cuarto, punto *b*) con ellas. Respecto del punto n.º 48, la SAC justificó que, “*si bien toda área corresponde a una cuenca [en este caso, a la del río Suquía], el proyecto contempla la gestión de efluentes cloacales y excedentes hídricos”* (considerando, párr. cuarto, punto *b*).

En definitiva, desde la SAC contestaron que correspondía “*ratificar lo oportunamente informado”* a través del dictamen anterior; esto es, que la propuesta del complejo habitacional, en la calle José Roque Funes n.º 1607, no se halla legalmente sujeta al procedimiento de EIA.

En la causa, el tercero presentó e invocó este informe como soporte de su pretensión de que correspondía dejar sin efecto la medida cautelar. Pero la Cámara concluyó que aquel adolecía “*del fundamento técnico jurídico suficiente y necesario a los fines de demostrar una variación de las circunstancias fácticas y jurídicas”* (Auto n.º 368/2022, ant. cit., p. 19) que ella había tenido en cuenta en el momento de ordenar la paralización de la obra. En efecto, el tribunal le atribuyó a la SAC el haberse limitado a manifestar que el emprendimiento no se encontraba entre los expresamente enumerados por la Ley n.º 10208 (anexo n.º I) y, por esa vía, haber soslayado que, “*en el contexto de la Ordenanza n.º 11190 [...], el barrio quedó catalogado dentro de las [á]reas de [p]rotección de [p]atrimonio’ (APP)”* (p. 20, ídem). Como consecuencia, según la Cámara, toda la normativa nacional, provincial y municipal debía ser interpretada de forma integral con miras a “*la tutela jurídica del ambiente natural y cultural”* (p. 21, ídem).

El tribunal también manifestó que, en su redacción, el dictamen de la SAC había abundando en una conjugación verbal basada en el uso del condicional simple (cfr. la p. 24, ídem). De ello infirió, como vicio, la “*ausencia de[una] opinión técnica afirmativa, negativa y/o categórica”* (p. 24, ídem) como la que debe dar fundamento a “*una opinión [conclusión] de esta naturaleza, al menos en esta fase cautelar”* (p. 25, ídem). Asimismo, con base en “*el concepto amplio de daño ambiental consagrado por la Ley n.º 25675”* (pp. 23 y 24, ídem), la Cámara interpretó que el informe en cuestión iba “*en contra del principio de prevención del daño ambiental”* (p. 24, ídem). Por ello, entendió que, en virtud de “*los principios de congruencia, complementariedad y optimización de la protección ambiental”*

(p. 24, ídem), correspondía mantener la medida cautelar hasta que no se cumpliera con el procedimiento de la EIA, incluida la celebración de la correspondiente audiencia pública.

b. El juez no puede sustituir la actividad de las partes

Le asiste razón al recurrente en este punto y, por ende, la solución que propiciaba la Cámara no puede ser confirmada (solo en este capítulo). Es que, en principio, una iniciativa no puede ser sometida a un proceso de EIA al margen de lo que, sobre la cuestión, hubiera concluido la autoridad administrativa de aplicación de la normativa ambiental provincial (Ley n.º 10208). Tal resultado no fue oportunamente impugnado en la referida órbita ni se ha demostrado, en principio, su ilegalidad o arbitrariedad en esta sede (Ley n.º 10208, art. 71). Por esa razón, por más amplias que sean las atribuciones del juez en esta materia (Ley n.º 10208, art. 74, 1.º párr.), no puede sustituir la actividad de las partes (en particular, la de los actores) *“ni, mucho menos, ordenar en la esfera jurisdiccional -si no mediara una arbitrariedad u omisión incuestionable- lo que en la etapa de control administrativo no hubieran demandado los propios interesados pudiendo haberlo hecho”*^[1]. Ello, porque tales actos gozan de presunción de legitimidad y validez, en tanto *“actos públicos estatales”*^[2]. El TSJ dispone de una consolidada línea de precedentes en ese sentido y, también, de cómo tal premisa opera en materia ambiental, aunque de forma más flexible por la preeminencia constitucional de la protección que esta última conlleva (CN, art. 41)^[3].

Tales presupuestos responden a la lógica de los procedimientos por los cuales se adoptan decisiones administrativas. Pero, también, a los niveles de control que, necesariamente, entran en juego cuando media materia ambiental. En efecto, la Ley n.º 10208 le atribuye a la autoridad administrativo-ambiental el control inicial necesario de lo requerido para obtener *“la licencia correspondiente, de manera de poder llevar adelante una iniciativa, obra o emprendimiento (productivo, vial, fabril, forestal, minero, etc.) que pudiera tener impacto negativo en el ambiente”*^[4]. También distingue tal competencia de las hipótesis que pudieran demandar, además, la intervención complementaria de la judicatura ambiental^[5] o, en su defecto, la actuación espontánea de esta última (por ejemplo, para paralizar un proceso de volcado de elementos contaminantes sin que hubiera una

autorización administrativa).

Dicho deslinde de funciones exige reconocer, en toda su plenitud, la relevancia de las tramitaciones cumplidas ante cada esfera, sin lo cual no se explicaría la división republicana del poder estatal entre departamentos con órganos con diferentes -y siempre limitadas- atribuciones (Constitución provincial, arts. 2 y 13) que no pueden confundirse ni superponerse. De esto se infiere, forzosamente, en principio y por ejemplo, la legitimidad de “*la autorización conferida en la órbita administrativa mientras ella no haya sido cuestionada por los canales pertinentes (primeramente, por cierto, en dicha esfera)*”^[6]. O, en su defecto, como ha acontecido en estas actuaciones, de la ponderación que hubiera efectuado la autoridad administrativa provincial. Esto, para establecer que no ameritaba o que no correspondía llevar adelante una EIA, lo que necesariamente ha demandado que aquella interpretara el marco normativo aplicable (la Ley n.º 10208), así como que sopesaran mínimamente las características de lo proyectado (la denominada memoria descriptiva que deben presentar los responsables) con el fin de deslindar si procedía la EIA.

Conviene insistir en lo anterior. Por lo general, la tramitación completa cumplida ante la autoridad administrativo-ambiental puede terminar en lo siguiente. Por ejemplo, por una parte, en la aprobación del aviso de proyecto concreto, en el caso de las iniciativas no sujetas obligatoriamente a un estudio de impacto ambiental (EIA, anexo n.º II de la Ley n.º 10208). Por la otra, en la emisión de una licencia ambiental, en el caso de las obras que sí requieren un EIA y una audiencia pública (anexo n.º I de la misma norma).

Como consecuencia, en principio, si así lo consideraran, los afectados concretos o quienes -a partir del reconocimiento de una generosa legitimación^[7] - invocaran intereses o derechos difusos afines con la defensa de este bien colectivo o de su vinculación con lo socio-urbano y paisajístico (CN, arts. 43 y 41, y Constitución provincial [CP], art. 53) deben impugnar el acto administrativo particular en la fase administrativo-ambiental. Allí deben atacar la aprobación del aviso de proyecto o la licencia ambiental misma, “*como [sucede] ante cualquier acto administrativo impugnado*”^[8]. Allí también deben requerir que se les asegure los denominados “*derechos inmateriales concurrentes o procedimentales*

ligados al ambiente (a la información o a la participación), si entendieran que no están siendo observados y que se trata de una obligación a cargo de la autoridad provincial o municipal en la materia”^[9].

Ese doble control -corresponde enfatizarlo- está lejos de responder a una concepción que pretenda condicionar o hacer depender el ejercicio jurisdiccional de las garantías constitucionales a favor del ambiente (y, con ello, el robusto resguardo de los principios de prevención y precautorios) a ciertas instancias previas, algo que la Ley n.º 10208 no demanda (cfr. los art. 71/74)^[10]. Más bien, lo que persigue es recalcar el celo, carga o responsabilidad que les cabe a quienes asumen la representación de un bien o valor colectivo no circunscripto a la esfera meramente patrimonial, subjetiva o individual (personal). Asimismo, advertir sobre los efectos que puede tener el que dejen consolidar actos administrativos.

La razón de esa doble coordinación de esferas e incumbencias (administrativo-ambiental y jurisdiccional-ambiental), más bien, tiene su origen en la complejidad misma de la materia ambiental ^[11]. Por lo tanto, “no es redundante ni persigue un frío ritualismo”^[12]. Como consecuencia, la articulación o cuestionamiento oportuno de lo que correspondiera en la primera de las esferas lo es para no “mantener bajo permanente zozobra situaciones jurídicas que necesitan ser consolidadas y despejadas de toda duda”^[13] o, incluso, para poner en evidencia o sanear -a tiempo- posibles omisiones o incumplimientos de la autoridad de aplicación de la Ley n.º 10208 o de la normativa municipal, “lo que redundaría -por cierto- en la mayor plausibilidad y andamiaje de las acciones judiciales que luego se pudieran entablar”^[14].

Antes de abordar cómo estas dos esferas han operado en la presente causa corresponde despejar cuál es el valor de los informes que emite la SAC. Esto, cuando el impulsor de un proyecto u obra le consulta si el emprendimiento debe ser sometido a una EIA en el marco de la Ley n.º 10208. La cuestión será abordada en los próximos acápites (c, d, e, f y g), porque es la primera vez que se plantea ante el TSJ y eso obliga a un minucioso desarrollo de la cuestión.

c. El principio de legalidad en la Ley n.º 10208

En el marco de la Ley n.º 10208, una iniciativa que pudiera tener impacto ambiental necesita ser autorizada. Esto, a su vez, mediante la emisión de un acto administrativo expreso: la denominada licencia ambiental (arts. 14, 20/22). Esto, porque en Córdoba, “*en ningún caso, [se] admite la aprobación ficta*” (art. 14) de un proyecto. En otras palabras, el hipotético silencio de la SAC en pronunciarse sobre un pedido concreto no podría interpretarse -nunca- como una respuesta afirmativa a lo que se le hubiera requerido.

Lo que se acaba de desarrollar es una expresión de cómo actúa el principio de legalidad cuando se lo aplica en la presente materia. En efecto, la Ley n.º 10208, modificada por la Ley n.º 10830^[15], por medio de sus dos anexos, especifica cuáles son los proyectos que demandan una autorización formal previa (expresa), sea que la iniciativa deba ser sometida a una EIA (anexo n.º I), sea que, en principio, baste con la presentación del aviso de proyecto (anexo n.º II). Esta demarcación resulta clave. Si no existiera tal categorización de antemano, todo dependería de la entera discrecionalidad de la SAC. Entonces, ante cada pedido, ella debería resolver la intensidad del control que correspondería desplegar y el grado de participación ciudadana que convendría asegurar. Pero semejante atribución obligaría a la Administración a ensayar respuestas particularizadas, para cada supuesto, sin el reaseguro que las reglas legislativas, los principios generales y los propios compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino ofrecen en tan delicada materia. Esta salida, además, contravendría el giro que ha operado (CN, art. 41) y que hace que el “*ejercicio de la referida discrecionalidad [técnica de la Administración] haya quedado relativizado*”^[16]. Esto, debido al “*fuerte y central componente constitucional que debe tener toda la actuación administrativa en la temática ambiental*”^[17].

Por ello, el diseño de la Ley n.º 10208, por medio de sus dos anexos, parte de una tipificación previa y precisa, que presupone posibles impactos medioambientales en función, por ejemplo, de las clases de industrias, la magnitud de las obras de infraestructuras que se promueven, las instalaciones o construcciones proyectadas, entre otras. Además, las posibles dudas que se suscitasen respecto de la categoría en que debería ser incluida una determinada obra o proyecto deben ser saldadas por la SAC,

que “tiene la responsabilidad de examinar, autorizar o rechazar los proyectos presentados en el marco de esta normativa” (art. 33). Claro que tal resolución habrá de estar debidamente fundada (cfr. el art. 22).

En definitiva, en virtud de una minuciosa catalogación, la Ley n.º 10208 ha determinado cómo hay que proceder ante los posibles tipos de emprendimientos. Por esta vía, el principio de legalidad condensa la forma en que Córdoba ha decidido complementar los “presupuestos mínimos” ambientales federales (Ley General del Ambiente [LGA] n.º 25675, art. 6) que las provincias pueden mejorar, pero nunca debilitar.

d. El carácter de las consultas que se efectúan ante la Secretaría de Ambiente

Ahora bien, en las presentes actuaciones se da una situación no contemplada expresamente por la Ley n.º 10208. Esta se produce cuando el impulsor de una iniciativa se dirige a la SAC y le consulta si la propuesta debe (o no) ser sometida a una EIA. En estos casos, la Dirección General de Desarrollo Técnico (dentro de la órbita de la Dirección de Jurisdicción de Evaluación de Impacto Ambiental), por ejemplo, suele emitir un dictamen o informe por el que indica si aquella se encuentra sujeta (o no) al procedimiento de EIA (Ley n.º 10208, art. 15). Precisamente, la Cámara insiste en que Estudio 7-SAS tiene que efectuar un EIA y este debe ser considerado en una audiencia pública, pese a que la SAC concluyó algo diferente.

En el año 2020, la SAC emitió la Resolución n.º 330. Por medio de esta estableció que las contestaciones deberán ser generadas “por el área técnica pertinente y remitirse a la Dirección General de Asuntos Legales para su control y notificación” (art. 1). En la ocasión, creó el REANACAT (cfr. el art. 2).

Desde entonces, el REANACAT compila todas las respuestas que oficialmente se brindan a quienes consultaran si el emprendimiento en cuestión debe pasar por una EIA (Ley n.º 10208, anexo n.º I) o si los inmuebles afectados “se encuentran abarcados (o no) por algunas de las categorías de conservación previstas” (SAC, Resolución n.º 330/2020, ant. cit.) por la Ley n.º 9814.

En tanto opera en la órbita del actual Ministerio de Ambiente y de Economía Circular, autoridad de

aplicación de la Ley n.º 10208 (art. 7), y en la medida en que los requerimientos se dirigen a despejar si el proyecto en cuestión encuadra en las disposiciones de dicha norma, la cuestión es de la competencia administrativo-ambiental de la SAC. Esto, porque, por mandato legal, ella “*tiene la responsabilidad de examinar*” (art. 33) las iniciativas que se presentaran “*en el marco de esta normativa*” (art. 33).

También parece inobjetable otra cosa. La SAC ha buscado sistematizar las respuestas oficiales que ella proporciona. En efecto, el registro fue tramado para contestar oficialmente si el proyecto concreto “*amerita/no amerita*” la aplicación de la Ley n.º 10208 o si “*categoriza/no categoriza*” dentro de la Ley de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo. Esto, a su vez, procura que la Administración cuente con “*una fácil consulta y control de lo emitido*” (último considerando).

Con el REANACAT, la SAC persigue potenciar el carácter de las respuestas expedidas de forma oficial, pública y con el fin de producir efectos jurídicos. Por eso, la Resolución n.º 330/2020 enfatiza en la necesidad de “*dar transparencia y [de] llevar un correcto registro*”, así como en “*estandarizar la modalidad de la emisión de los informes y [en la] notificación de los mismos*” (último considerando).

Dado que la Administración se encuentra sujeta “*al orden jurídico*” por mandato constitucional (CP, art. 174), el dictamen o informe no puede carecer de una adecuada, completa y debida fundamentación. En ese sentido, este es un requisito general asimilable a la motivación exigible a todo acto administrativo en propiedad (Ley de Procedimiento Administrativo de Córdoba [LPA] n.º 5350 [\[18\]](#), art. 98). Pero también surge expresa y específicamente de la Ley n.º 10208 (cfr. los arts. 16, 22 y 29). Como consecuencia, la alusión al “*control de lo emitido*” (resolución ant. cit., último considerando), necesariamente, remite a la posibilidad de cotejar las razones brindadas por la SAC para encuadrar (o no) una iniciativa dentro de la Ley n.º 10208 y, sobre todo, para constatar que idéntica respuesta haya dado con anterioridad ante supuestos fácticos similares. En otras palabras, el criterio sostenido sucesivamente va generando precedentes y es lo que permitiría ponderar la consistencia (o no) de lo que la SAC hubiera contestado o vaya a contestar.

e. La importancia de dar publicidad desde el momento en que se formula la consulta

De acuerdo con la Resolución n.º 330/2020, la registración en el REANACAT debe ser efectuada “*en forma posterior a la pertinente notificación [a los requirentes] de todas las respuestas emitidas*” (parte resolutive, art. 2). Al mismo tiempo, en la ocasión deberá indicarse la clase de consulta que se había concretado, el nombre del solicitante, la ubicación del inmueble, el “*tipo de proyecto por el que se consulta[ba] según el caso y[la] respuesta dada por el área técnica*” (parte resolutive, art. 2). De esto se infiere que la SAC ha entendido que el pedido circunscribe los intereses en juego solo a quien promueve la obra o emprendimiento y a la Administración. Por eso, el REANACAT parte de la premisa de que solo cabe el asentamiento oficial una vez que se haya comunicado la respuesta al peticionario.

No obstante, la sola consulta de si un proyecto engasta en las disposiciones de la Ley n.º 10208 ya implica que la cuestión circunvala posibles “*intereses difusos, ecológicos*” (CP, art. 53). Esto obliga a adecuar el paradigma y los presupuestos de la tramitación administrativa tradicional a las especificidades de lo ambiental. Y ello se debe a que el bien jurídicamente tutelado podría “*exceder los confines de lo personal*”^[19], para penetrar en lo transindividual o colectivo; es decir, en aquello que “*se difunde sobre la comunidad toda*”^[20]. Y, ante esta sola posibilidad, el principio de prevención, en tanto expresión de una política pública, se activa y proyecta su impronta anticipatoria, que obliga a tratar en forma prioritaria e integrada cualquier iniciativa -siquiera en grado gestacional- que pudiera obligar a mensurar, calcular o estimar eventuales impactos o efectos antrópicos (Ley n.º 10208, art. 4, inc. b).

En otras palabras, la consulta quedaría circunscripta a la relación entre la Administración y el requirente si desde el comienzo no hubiera dudas de que se trata de una pretensión relativa a intereses o derechos estrictamente individuales, de carácter patrimonial. Pero desde el momento en el que el mismo solicitante plantea el interrogante (de si debe aplicarse la Ley n.º 10208), inmediatamente, se activa el principio preventivo, ante la posibilidad de que, además, mediara un interés difuso o transindividual. Esto, por otra parte, se ajusta a la premisa de que el ejercicio de los derechos individuales “*debe ser compatible con los de incidencia colectiva*” (Código Civil y Comercial [CCC],

art. 240) preocupados por la defensa del ambiente; es decir, con los vinculados con 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*” (CCC, art. 240). Por ende, la tramitación ante la SAC debe hacerse eco y ser permeable a una posible tensión en ese sentido. Entonces, la difusión, por medio de los carriles que la Secretaría emplea habitualmente, se transforma en clave. Esto, para informar que media duda sobre el carácter de una iniciativa y de que no hay certeza de que solo estuvieran en juego derechos o intereses particulares (patrimoniales).

f. Corresponde exhortar a la Secretaría de Ambiente para que potencie el REANACAT

Como consecuencia, solo en aras de perfeccionar el REANACAT, así como la eventual complementación entre el control administrativo-ambiental y el jurisdiccional, procede lo siguiente. Exhortar a la SAC (Ministerio de Ambiente y de Economía Circular) a que reforme la referida regulación. Esto, con el fin de disponer que, cada vez que se produzca una consulta del tipo de la que se viene tratando se le dé inmediata publicidad. Ello servirá para que eventuales interesados (por ejemplo, por ser vecinos del lugar donde se proyecta la obra en cuestión) puedan estar anoticiados y, llegado el caso, puedan intervenir en la actuación administrativa en concreto. Y tal participación sería pertinente con independencia de que finalmente se entienda que el proyecto o emprendimiento resulta comprendido dentro de la Ley n.º 10208, o que se concluya que queda fuera del alcance de aquella. Y lo mismo respecto de la Ley n.º 9814.

El REANACAT debe gozar de la pertinente visibilidad en el sitio web oficial del Ministerio o de la SAC, de modo que se potencie su calidad y operatividad como registro público. Esto, de manera de que pueda accederse rápidamente a las opiniones que ya hubiera brindado la SAC o a las consultas que estuvieran en trámite. Por esta vía se cumplirían los mandatos de la Ley n.º 27566 (aprobó, como anexo, el denominado “Acuerdo de Escazú”)^[21], en la medida en que esta promueve el “*principio de máxima publicidad*” (art. 3, inc. h) y ordena que “*los sistemas de información ambiental se encuentren debidamente organizados, sean accesibles para todas las personas y [que] estén disponibles de forma progresiva*” (art. 6, inc. 3, parte final). Todo esto, precisamente, porque el Estado argentino ha

asumido la obligación de que toda la información será brindada “*de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible*” (art. 6, inc. 1), y que será actualizada “*periódicamente*” (art. 6, inc. 1).

Conviene insistir. Lo relevante es brindar la oportunidad a quienes luego pudieran considerarse afectados por el sentido de la respuesta o por los fundamentos brindados en ella. No hay que perder de vista que, como lo tiene dicho el TSJ, con suma flexibilidad, la CP (art. 53) manda que se “*garantice ‘ a toda persona’ legitimación para actuar o accionar (administrativa o jurisdiccionalmente) en defensa de un interés supraindividual*”^[22]. Y, por ello, al haber desarrollado tal mandato constitucional, “*la Ley n.º 10208 plantea la hipótesis más amplia y generosa posible en términos de legitimación*”^[23]. Como consecuencia, sería un contrasentido que esa plausibilidad para actuar, que bajo el influjo de la CP se reconoce para la órbita jurisdiccional (Ley n.º 10208, art. 72), no tenga la misma amplitud en sede administrativa.

En otras palabras, como se ha precisado desde la doctrina, el concepto de la tutela judicial debe ser concebido en un sentido amplio: como la posibilidad de acudir “*ante los tribunales de justicia e, incluso, ante las propias autoridades administrativas competentes*”^[24]. Así puede advertirse en toda su dimensión la “*sujeción al orden jurídico*” (CP, art. 174) que pesa sobre la Administración. Esto la obliga a que, en sus procedimientos, brinde todas las garantías (CP, art. 176) y que, llegado el caso, sea factible someter el acto administrativo resultante o su tramitación previa a un control de legalidad o, para ser más precisos, a un “*control de juridicidad*”^[25] (cfr. la CP, art. 178). Lo que se acaba de decir vale también para las municipalidades y comunas, que están sometidos a los mismos principios, en tanto deben ajustar su organización y actuación al orden constitucional (cfr. la CP, art. 180).

Conviene insistir. En este punto se observa cómo todos los presupuestos del derecho administrativo deben adecuarse “*a la función del Estado como tutor del medio ambiente*”^[26] y no al revés. Esto, porque, en función del giro que ha operado (CN, art. 41), se ha generado -o debe generarse- “*una administración ambiental dentro del Estado, también definida como Administración Pública Ambiental*”^[27].

Por otra parte, lo que se propicia se adecua perfectamente a las disposiciones de la LPA (arts. 8 y 13). Esto, con mayor razón si estuvieran en puja intereses (difusos) de especial protección constitucional (CP, art. 53). Entonces, resulta imprescindible asegurar “un *‘debido proceso colectivo’, orientado a garantizar pautas razonables y adecuadas para la discusión [...] de conflictos complejos y policéntricos que son bien diferentes de aquellos que sirvieron como premisa para pensar y diagramar los contornos de la garantía de debido proceso legal individual*”^[28].

Asimismo, tratándose de cuestiones con posible impacto transversal por su eventual ligazón a un bien de carácter colectivo (el ambiente), los cambios serían más propicios aún a la luz de la Ley n.º 27566, ya citada. En efecto, esta garantiza “*la participación pública [abierta e inclusiva] en el proceso de toma de decisiones ambientales*” (preámbulo y art. 7.1), sea este de carácter administrativo o jurisdiccional. Y, al mismo tiempo, asegura que cualquier actuación será articulada y sustanciada -entre otros- por el “*principio de máxima publicidad*” (art. 3, inc. h).

En tercer lugar, lo que se promueve permitiría sortear o, al menos, contar con mayor sostén para afrontar el problema que significa que los dictámenes -aun notificados-, en principio, “*no adquieren la condición de actos*”^[29] administrativos en propiedad. En efecto, de acuerdo con la LPA, solo son recurribles “*los actos administrativos definitivos*” (art. 77), por los presuntos vicios por los que los interesados pudieran invalidarlos. Y, con mayor contundencia, establece que “[n]o son recurribles en sede administrativa **los actos preparatorios de las decisiones, los informes, dictámenes y vistas aunque sean obligatorios y vinculantes**” (art. 78, lo destacado con negritas nos pertenece).

Sin embargo, con la creación del REANACAT, la SAC ha buscado fortalecer las respuestas que ella, por medio de sus áreas técnicas, efectúa. Por eso, consideró que resultaba imprescindible “*estandarizar la modalidad*” (Resolución n.º 330/2020, último considerando) de los informes. Así, dispuso que estos últimos fueran “*generados por el área técnica pertinente*” (parte resolutive, art. 1) y que, luego, fueran remitidos a la “*Dirección General de Asuntos Legales para su control y notificación*” (parte resolutive, art. 1). Y esto se debe a que, antes de la Resolución n.º 330/2020, las contestaciones no estaban centralizadas, porque se producían “*directamente [en] las respectivas áreas*

técnicas” (penúltimo considerando).

En definitiva, con la Resolución n.º 330/2020, la SAC ha perseguido sistematizar el procedimiento de producción, notificación, registración y compilación de las respuestas que se brindan. Asimismo, aun cuando desde el punto de vista técnico-formal interno las contestaciones revistieran la modalidad de dictámenes o informes, la SAC pretende que los impulsores de los emprendimientos u obras los adecuen a lo que se les hubiera respondido, con más razón si debieran ajustarlos, por ejemplo, a las previsiones de la Ley n.º 10208.

En otras palabras, se procura que los informes produzcan efectos jurídicos directos e inmediatos desde que son notificados. Por ende, en los hechos, expresan el parecer de la SAC y no el de una mera repartición interna de ella. Esto los asimila a las declaraciones de voluntad estatal en propiedad efectuadas por el órgano con atribuciones (administrativas) decisorias últimas. Y esta pretensión ha adquirido más fuerza con la registración (oficial) y publicidad que conlleva el funcionamiento del REANACAT. Ello, además, evidencia el carácter diferenciado que estos informes ostentan -por el sesgo ambiental y por el tipo de consulta involucrada- y que los distingue de los típicos actos preparatorios de las decisiones administrativas.

Como consecuencia, la doble publicidad (de la consulta formulada y de la respuesta brindada por la SAC) serviría para robustecer la tramitación del requerimiento y, a su vez, para adecuarlo a los principios constitucionales y convencionales favorables a la mayor participación, a la robusta difusión de la información y a la accesibilidad en todo proceso de toma de decisiones ambientales. Esto, al mismo tiempo, redundaría en la mayor legitimidad de la contestación de la SAC y evitaría lo que acontece en la presente causa: que, en sede jurisdiccional, se discuta el sentido y el valor de lo determinado por la SAC (que no corresponde que el proyecto sea sometido a una EIA), así como los fundamentos esgrimidos para ello.

En cambio, si en la órbita administrativa la tramitación de la respuesta, por su eventual implicancia respecto de un bien indudablemente colectivo, se efectúa brindando amplias posibilidades de intervención a otras voces, además de la del impulsor del emprendimiento concreto, si aquellas no

actuaran o dejaran que se consolidara lo que se hubiera dictaminado, entonces, la cuestión luego sería difícil de ser rediscutida ante la Justicia. En efecto, ya se ha dicho que las decisiones administrativas que no hubieran sido impugnadas por las vías y en la oportunidad correspondientes, en principio, gozan de presunción de legitimidad y validez.

Por lo tanto, corresponde exhortar a la SAC para que, dentro de sus atribuciones en el ministerio que ostenta el carácter de autoridad de aplicación de la Ley n.º 10208 (art. 7), concrete lo siguiente. Esto es, que modifique la Resolución n.º 330/2020, de manera de asegurar la publicidad misma de la consulta que formulara un interesado (acerca de si una obra debe ser sometida a una EIA o a la simple presentación de un aviso de proyecto, en los términos de la Ley n.º 10208; o si debe ser categorizada dentro de la Ley n.º 9814), así como de la respuesta que luego se propiciara. Esto, tal cual se lo ha fundamentado a lo largo de los cuatro anteriores acápites del presente considerando *(c, d, e y f)*.

g. Una exhortación similar procede respecto de la órbita administrativo-ambiental municipal

La misma exhortación cabe para la Municipalidad de Córdoba en virtud de las competencias concurrentes que le caben en materia ambiental (cfr. la CP, arts. 180 y 186, inc. 7, y preámbulo y art. 28 de la Carta Orgánica Municipal, entre otros). Esto, en el sentido de que resulta pertinente que, en sus ordenanzas y regulaciones concretas, y por medio del órgano o dependencia que correspondiera, contemple algún mecanismo que posibilite consultar si un determinado emprendimiento, proyecto u obra debe ser sometido a un procedimiento de EIA (en los términos de la Ordenanza n.º 9847 y del Decreto n.º 3312/10). Ello, de manera que la mera pregunta y la respuesta que se brindara formen parte de un registro público que pueda ser fácilmente consultado, tal como se ha fundamentado hasta el momento. Por eso, se impone poner en conocimiento de la presente -con ese fin- al Sr. intendente y al presidente del Concejo Deliberante.

Los cambios en el REANACAT y la implementación de un instrumento similar en la ciudad de Córdoba pueden servir también para fomentar o consolidar la construcción de una ciudadanía ambientalmente responsable. Esto, a su vez, conecta con tres objetivos centrales de la Ley n.º 10208: facilitar la participación de la comunidad *“como agente consciente del carácter de bien común que*

tiene el ambiente” (art. 47, inc. d, en relación con el art. 3, inc. d); *“organizar e integrar la información ambiental provincial [y municipal], garantizando su libre acceso”* (art. 3, inc. g), y *“promover cambios en los valores y conductas sociales”* (art. 3, inc. f), lo que es clave para la educación (no solo formal) sobre la urticante materia, que también incluye a quienes *“se desempeñen en la función pública”*. A esto último lo prevé expresamente la Ley n.º 27592, más conocida como *“Yolanda”* (art. 1), a la que Córdoba se ha adherido por medio de la Ley n.º 10758^[30]. Precisamente, la norma provincial ha establecido a la SAC como autoridad de aplicación (art. 2) y, por ello, recientemente (año 2024), el TSJ suscribió con el Ministerio de Ambiente y de Economía Circular un convenio de colaboración y de asistencia técnica para la implementación de la denominada *“Ley Yolanda”* en el ámbito del Poder Judicial de Córdoba^[31].

Asimismo, en la esfera municipal, la Ordenanza n.º 9847 también postula -y garantiza- el principio de máxima difusión; entre otros, de los dictámenes (cfr. el art. 36). En esta línea va el registro que se propicia.

Por último, las exhortaciones que se promueven tienen como soporte la rica cadena de precedentes en los que el TSJ ha acudido a ellas, también en cuestiones ambientales^[32]. En ese sentido, ha precisado que *“no constituyen meras declamaciones o simples expresiones ilustrativas, a mayor abundamiento”*^[33], sino *variantes [que] conllevan un aviso o cargo, dirigido a otro poder u órgano del Estado, por ejemplo; esto, con el fin de brindar pautas acerca de cómo deberían interpretarse ciertas normas para ser completamente compatibles con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad o, bien, cuáles son las regulaciones que deberían dictarse para cumplir con obligaciones o saldar omisiones emergentes de dicho bloque”*^[34].

En definitiva, se trata de una forma diferente de cumplir con el mandato de conocer y decidir sobre los puntos regidos por la Constitución, para asegurar su primado (arts. 31 y 116 de la CN, y 160 y 161 de la CP, en concordancia con el art. 75, inciso 22, CN), incluso de oficio.

Asimismo, también se ha subrayado que, por medio de esta modalidad de pronunciamientos, *“se fortalecen las salidas dialógicas, en la medida en que se exhorta al órgano correspondiente a que, por*

ejemplo, concrete las adecuaciones normativas que resultaran procedentes”^[35]. Con tal fin suelen brindarse algunas *“pautas orientativas que, de ningún modo, pueden entenderse como invasiones en otras esferas de competencias, sino como señalamientos para saldar las incompatibilidades”^[36]*. Por último, el hecho de que se enmarquen en el paradigma dialógico o de conversación entre poderes *“no quita gravedad ni minimiza el significado que suponen las exhortaciones, y eso es lo que explica que suelen integrar la parte resolutive de las sentencias”^[37]*, como acontece con la presente resolución (cfr. la parte resolutive, puntos n.º V y n.º VI).

h. El control jurisdiccional no puede transformarse en una operación que suponga enmendar la legislación ambiental ni desconocer las atribuciones de los órganos administrativos encargados de aplicarlas si no mediara una omisión u arbitrariedad

Durante la sustanciación del recurso de apelación, en uso de las amplias atribuciones que la Ley n.º 10208 concede al juez en materia ambiental (art. 74), el TSJ dispuso de tres medidas para mejor proveer a la causa. En la primera requirió a la SAC que informara cuáles habían sido los actos o decisiones administrativas adoptados -y bajo cuáles fundamentos- para considerar que el emprendimiento debía ser sometido (o no) a un procedimiento de EIA.

La SAC remitió los dos dictámenes (n.º 162/2021 y n.º 73/2022) a los que ya se ha hecho referencia, según los cuales la iniciativa no encuadra en las regulaciones de ninguno de los dos anexos de la Ley n.º 10208. Por esa razón, según la SAC, no procede exigir a la empresa constructora ni la presentación de un aviso de proyecto ni una EIA. En la oportunidad, la SAC también brindó una copia de la Resolución n.º 330/2020, por la que ha creado el REANACAT. Precisamente, de conformidad con el segundo dictamen, la primera consulta que había formulado el apoderado del fideicomiso responsable del emprendimiento ha cumplido *“correctamente”* con la tramitación prevista por la referida resolución, motivo por el cual fue notificado de las respuestas brindadas mediante los dos dictámenes, según la propia SAC.

En virtud del recuento efectuado, resulta forzoso concluir que, al menos en este plano, la salida que propiciaba la Cámara no puede ser confirmada. En efecto, en la órbita jurisdiccional, ningún tribunal

puede erigirse en una suerte de comité ambiental *ah hoc* (al efecto); es decir, con atribuciones suficientes como para completar o enmendar la Ley n.º 10208, de manera de incluir obras o emprendimientos entre los que deben ser sometidos a una EIA, pese a no ser los que la Legislatura ha previsto expresamente (anexo n.º I).

Si un tribunal (unipersonal o colegiado) incurriera en tal cosa desbordaría el presupuesto general de que, por mandato legal, solo le cabe “*la aplicación de esta ley*” (LGA, art. 7) o, en su defecto, de la Ley n.º 10208. Y, más aún, los límites fijados en Córdoba “*para el ejercicio del amparo en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente*” (Ley n.º 10208, art. 71); en este caso concreto, para frenar o conjurar “*cualesquiera otras consecuencias de un hecho u omisión*” (art. 71, inc. a) que pudiera “*lesionar, perturbar o amenazar bienes y valores de la comunidad*” (art. 71, inc. a). Precisamente, en esta última hipótesis encuadraría lo que se discute en esta causa: despejar si los órganos administrativo-ambientales correspondientes (provincial y municipales) han desplegado los controles necesarios (con la intensidad exigida) o si, por el contrario, los han obviado. Esto, en el momento de dilucidar si el referido emprendimiento urbanístico debe ser sometido (o no) a una EIA.

En síntesis, de las tres pretensiones susceptibles de ser sustanciadas por medio de una acción de amparo ambiental (dos de ellas con fin reparador; cfr. el art. 71, incs. b y c) solo una podría dirigirse a conjurar las “*omisiones arbitrarias o ilegales*” (art. 71) en que podría haber incurrido la Administración (provincial o municipal) en la fase de la autorización expresa (arts. 14/16, 20 y 22, entre otros).

Ahora bien, de eso no se sigue que, en principio y en tanto no mediaran irregularidades, arbitrariedades u omisiones evidentes, la Administración pueda sustituir a las partes. Ello, para -en el marco de una acción de amparo- rediscutir, subsanar o complementar lo que los interesados o potenciales afectados no hubieran planteado ante la primera habiendo tenido la oportunidad para hacerlo, tal como se ha destacado con anterioridad (cfr. el considerando n.º I, acáp. a). Y lo mismo respecto de lo que tampoco hubiera hecho “*cualquier entidad o particular*” (Ley n.º 10208, art. 72) que actuara o accionara “*en nombre de un interés difuso y/o derechos colectivos*” (art. 72, ant. cit.)

desde el momento en que hubiera tenido conocimiento y la posibilidad de atacar administrativamente aquello que luego pretendió que fuera revisado ante la Justicia, como ha acontecido en estas actuaciones. Ya se ha dicho que el debido celo y la oportuna intervención son cargas que pesan sobre quien invoca la defensa de un bien o valor transindividual (como el ambiente)^[38], precisamente, como contracara de la amplísima legitimación que el ordenamiento provincial les reconoce y confiere (CP, art. 53, y Ley n.º 10208, art. 72). En otras palabras, la generosidad que se reconoce para actuar en esta materia no es *gratuita*: requiere compromiso y suma diligencia, porque lo que se hace -o deja de hacer- repercute en intereses que trascienden lo propio por ser comunes y compartidos.

De lo anterior surge que no procede sostener el criterio de la Cámara. En efecto, en el momento de emitir el Auto n.º 368/2022 (apelado ante el TSJ), el 30 de diciembre de 2022, dicho tribunal tenía las dos respuestas -en el mismo sentido- que la SAC le había brindado al tercero y que este había presentado en la causa (el 24 de noviembre de 2021 y el 19 de abril de 2022) como material probatorio; esto es, que la obra proyectada no debía ser sometida a una EIA. Pese a esto, la Cámara insistió en que el Dictamen n.º 73/2022, de la SAC, adolecía de “*fundamento técnico jurídico suficiente y necesario*” (resolución, ant. cit., p. 19). Esto, porque se había limitado a enumerar por qué el emprendimiento no engastaba en los puntos n.º 41, 46, 47 y 48 del anexo n.º I de la Ley n.º 10208, pero sin haber considerado, supuestamente, que, en el marco de la Ordenanza n.º 11190, el inmueble se encuentra ubicado en un barrio que ha quedado “*catalogado dentro de las ‘[á]reas de [p]rotección de [p]atrimonio’*” (p. 20, ídem).

Igual debilidad se advierte en la afirmación del tribunal de que, según un concepto amplio de daño ambiental que emerge de la LGA, el informe presentado por Estudio 7-SAS (el segundo dictamen de la SAC) “*va en contra del principio de prevención*” (Auto n.º 368/2022, ant. cit., p. 24). La Cámara no fundamentó cómo había llegado a semejante inferencia. Esto, teniendo en cuenta que el primer dictamen de la SAC reproduce las conclusiones de un informe del Área de Bosque Nativo, de la propia Secretaría. Según este, el predio se inscribe en una zona “*sin vegetación nativa*”, con “*categoría de conservación II (amarillo)*”, por lo que no media “*impedimento para el desarrollo del*

proyecto” (párr. quinto de los considerando). A esto hay que sumar que, según el referido primer dictamen (el n.º 162/2021), la iniciativa “*no se encuentra expresamente incluida en los anexos de la Ley de Política Ambiental n.º 10208, ni en el art. 49 de la Ley n.º 7343*[Principios Rectores para la Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente]”, entre “*las obras y/o acciones que degraden o sean susceptibles de degradar el ambiente*”. Por esa razón, “*no se halla sujet[a] al procedimiento*” de la EIA (considerando, párrs. sexto y séptimo).

Al mismo tiempo, si a la Cámara le hubiera resultado escueta la conclusión del primer dictamen de la SAC, porque -es cierto- no contaba con un desarrollo de las diferentes hipótesis previstas por la Ley n.º 10208 (anexo n.º I), en el segundo dictamen sí lo hay (cfr. el acápite *a* del presente considerando). Precisamente, por ello, la SAC puntualizó que el emprendimiento no encuadraba en los puntos n.º 41 y n.º 46 del referido anexo, porque “*el proyecto no se encuentra dentro de un área natural protegida*” (considerando, párr. cuarto, punto *b*) ni afectaría el patrimonio cultural. Asimismo, según la SAC, tampoco engasta en el punto n.º 47, porque, aunque fue diseñado como un complejo de viviendas con más de diez unidades, “*cuenta*” con obras de saneamiento, así como con la “*gestión de efluentes cloacales y excedentes hídricos*” (considerando, párr. cuarto, punto *b*), lo que tampoco permitiría incluirlo en el punto n.º 48.

Tampoco parece sostenible, porque no se ajusta al tenor de los dictámenes producidos por la SAC, la aseveración de la Cámara de que la redacción de estos abunda en variantes verbales (como el condicional simple) que se emplean cuando no se quieren (o pueden) efectuar juicios asertivos o concluyentes (cfr. el Auto n.º 368/2022, pp. 24 y 25). Esto, pese a que el segundo dictamen “*ratifica lo oportunamente informado*” en el primero. Y, en este, sin ambages, se dice que el proyecto ICON “*no se encuentra expresamente incluido en los anexos de la Ley n.º 10208*” (conclusiones, primer párr.), razón por la cual “*no se halla sujeto al [p]rocedimiento de [e]valuación de [i]mpacto[a] mbiental*” (conclusiones, segundo párr.).

El que la Cámara obviara dos respuestas de la SAC conlleva dos problemas más. El primero es que dicho tribunal se ha apartado del valor que la LGA le otorga a “[l]os dictámenes emitidos por

organismos del Estado” (art. 33), que fueran “*agregados al proceso*”, a los que se les reconoce “*la fuerza probatoria de los informes periciales*” (art. 33). Es cierto que esta disposición refiere a las opiniones técnicas que fueran brindadas en relación con un presunto daño ambiental. Pero si la LGA les atribuye significación para lo más trascendente resultaría inconsistente que no se los otorgara -forzosamente- para algo que opera en una fase previa y preventiva, si se quiere: la correspondiente a determinar si una obra debe ser sometida a una EIA.

Conviene insistir en lo mismo. Lo que podría descalificar a un dictamen de la SAC sería que su fundamentación fuera tan escuálida que, prácticamente, se limitara a contestar por sí o por no (corresponde aplicar los anexos de la Ley n.º 10208 o la Ley n.º 9814). A esto hay que agregar que la Ley n.º 10208 es tan concreta y minuciosa en especificar cuáles hipótesis deben ser sometidas solo a la presentación de un aviso de proyecto (anexo n.º II) y cuáles a una EIA (anexo n.º I) que a la SAC podría bastarle -en principio- con cotejar si la propuesta engasta en alguno de dichos supuestos o si, directamente, no amerita aplicar ninguna de las dos normas mencionadas. Como consecuencia, en las presentes actuaciones, las razones brindadas por la SAC, en sus dos dictámenes, distan de ser tan insuficientes como para anularlas como arbitrarias o ilegales. Esto también sirve para refutar lo que los actores habían manifestado sobre el particular (cfr. el punto n.º 4 de la relación o recuento de los actos procesales cumplidos).

En segundo lugar, la Cámara omitió que los dictámenes habían sido producidos, tramitados y notificados en la órbita de la autoridad de aplicación de la Ley n.º 10208 (art. 7), a la que le cabe “*la responsabilidad de examinar, autorizar o rechazar los proyectos presentados en el marco de esta normativa*” (art. 33). Esto, por cierto, implica la atribución primigenia -e implícita- de considerar que una iniciativa puede quedar fuera de los alcances de dicha norma y de la Ley n.º 9814. Precisamente, por ello, la SAC ha creado el REANACAT, en el marco del cual ha producido los dos dictámenes según los cuales a lo proyectado por Estudio 7-SAS no le cabe la aplicación de las disposiciones de la Ley n.º 10208.

En otras palabras, la Cámara no ha ponderado debidamente el reparto de competencias (legislativas,

administrativas y jurisdiccionales) que comporta y que pone en juego la Ley n.º 10208.

i. Sobre quienes se autopostularan como defensores de un interés colectivo pesa un especial celo o carga de actuar, incluso, en la órbita administrativo-ambiental

Además, la Cámara no podía pretender suplir o relevar a los actores -en la órbita jurisdiccional- de lo que estos no habían planteado, en lo administrativo-ambiental, en el momento oportuno. En ese sentido, el tercero (Estudio 7-SAS) se había presentado espontáneamente y había pedido que se le diera intervención el 18 de noviembre de 2021. El 12 de octubre del mismo año, aquel había formulado la primera consulta a la SAC y esta le respondió el 16 de noviembre (Dictamen técnico n.º 162/2021). Precisamente, por eso, el 24 de noviembre acompañó dicho informe a la presente causa (cfr. la operación electrónica [OE] n.º 7420077, SAC n.º 7425502). Y ese mismo día, por medio de un decreto (cfr. la OE n.º 89084641, SAC n.º 7425502), como ya lo ha destacado el TSJ en una ocasión anterior, “*la referida Cámara tuvo al apoderado de Estudio 7-SAS ‘por presentado, en el carácter e interés invocado’ -como tercero, en el polo pasivo de la relación jurídico-procesal- y con el domicilio constituido*”^[39]. Y esto es relevante, porque, por ello, seguidamente, dicho tribunal “*ordenó que se corriera traslado de la documental acompañada a las otras partes y a la Fiscalía de Cámara*”^[40]. Entonces, desde el 24 de noviembre de 2021, los actores tenían conocimiento de que el tercero había iniciado unas actuaciones administrativas ante la SAC. Es cierto que, en virtud del mecanismo que actualmente implementa la SAC (Resolución n.º 330/2020), el dictamen que esta emite solo le es notificado a quien ha efectuado la consulta y, por eso, el TSJ ahora exhorta a la SAC a que modifique el esquema y a que dé amplia difusión del mero pedido que se efectuara. Pero también resulta claro que, habiendo tomado conocimiento de que la SAC se había pronunciado (Dictamen técnico n.º 162/2021), los accionantes podían haber acudido ante esta y haber requerido lo que hubieran considerado oportuno (por ejemplo, un pedido de aclaración o la producción de un dictamen complementario). Esto, con mayor razón cuando la Resolución n.º 330/2020 no prevé nada ni fija plazo fatal alguno, y cuando la Ley n.º 27566 ya llevaba más de un año de operatividad. Es decir, con su mandato en favor de “*la participación pública en [todo] proceso de toma de decisiones ambientales*

” (preámbulo), así como en pos del “*principio de máxima publicidad*” (art. 3, inc. h); **precepto que - corresponde insistir- rige para “los procedimientos judiciales y administrativos”(Ley n.º 27566, anexo, preámbulo) por igual** (el destacado con negritas nos pertenece).

Corresponde insistir en el punto. No existen elementos o documentación alguna que acredite que los actores hubieran discutido las conclusiones del Dictamen técnico n.º 162/2021 ante el órgano con competencia primigenia para ello (Ley n.º 10208, arts. 7 y 33). Tampoco, cuando el 19 de abril de 2022 el tercero informó a la Cámara que la SAC se había pronunciado por segunda vez sobre la cuestión (mediante el Dictamen técnico n.º 73/2022; cfr. la OE n.º 8802557, SAC n.º 7425502) y con el mismo resultado: que el emprendimiento ICON no debe ser sometido a una EIA, según la normativa provincial. Como consecuencia, excedía las atribuciones de la Cámara el pretender que, en la órbita jurisdiccional, sin que mediara una arbitrariedad o ilegalidad evidente, se reeditara lo que en el marco del control administrativo-ambiental los propios legitimados no habían planteado, habiendo tenido la posibilidad de haberlo intentado.

En definitiva, en virtud de todo lo desarrollado en el presente considerando procede concluir lo siguiente. Esto es, que la impugnación del recurrente resulta plausible en este punto, en virtud de que la Cámara había efectuado una interpretación inadecuada de la normativa provincial sobre la materia. Ello, al haber omitido, sin fundamentos que lo justificaran, que el órgano administrativo-ambiental competente había concluido, por medio de dos dictámenes técnicos (no impugnados oportunamente y que, en principio, no se presentaban como viciados), que el proyecto en cuestión no debe afrontar un procedimiento de EIA; al menos, en la órbita provincial, en los términos de la Ley n.º 10208 (anexos n.º I y n.º II).

II. EL PROYECTO SÍ DEBE SER SOMETIDO A UN PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, EN FUNCIÓN DE LA NORMATIVA MUNICIPAL, POR ESTAR UBICADO EN UNA PARCELA ATÍPICA, EN UN SITIO CON VALOR URBANO-AMBIENTAL

La causa presenta la particularidad de que la medida cautelar fue dictada sobre la base del doble tipo

de normativa ambiental (provincial y municipal) al que, según la Cámara, estaba sujeto el emprendimiento proyectado. Ya se ha despejado que no resulta aplicable la Ley n.º 10208 en lo referido a una EIA. No obstante, el acierto parcial de la Cámara -y en lo que se equivoca el recurso de apelación- radica en que la obra sí debe ser sometida a un proceso de EIA según las previsiones que rigen en la ciudad de Córdoba (Ordenanza n.º 9847, reglamentada por el Decreto n.º 3312/10). Esto, por las siguientes razones:

a. Las respuestas del municipio al TSJ

Como ya se ha dicho, el TSJ dispuso tres medidas para mejor proveer a la causa. Estas consistieron, primeramente, en un requerimiento dirigido en forma conjunta a la SAC (Provincia) y al Sr. intendente de la ciudad de Córdoba. Luego, en otros dos, remitidos solo a este último.

En sus sucesivas contestaciones al TSJ, el municipio fue terminante. Ello, en que, según la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental (25 de enero de 2019), *“el emprendimiento, por sus características, no se encuentra contemplado en el Decreto n.º 3312/10, reglamentario de la Ordenanza n.º 9847 [art. 6., inc. 5], por lo que no corresponde someter[lo] al procedimiento de [e]valuación de [i]mpacto [a]mbiental”* (p. 1 de dicho documento; el destacado con negritas nos pertenece). Esto, en tanto contaría con factibilidad de conexión a una red cloacal *“mediante una obra a ejecutar, a cargo del emprendimiento”* (Dirección de Redes Sanitarias y Gas). Por ello, según la primera repartición, *“la propuesta es ambientalmente factible”* (p. 1, del documento). Y, en el mismo sentido, se pronunció la Dirección de Planeamiento Urbano (el 11 de febrero de 2019), que también refería a lo informado por Redes Sanitarias y Gas.

La Municipalidad también acompañó la Resolución n.º 291 (fecha el 24 de junio de 2019), de la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura. De acuerdo con esta (considerando, sexto párr.), y en lo que hace a las cualidades paisajísticas y a *“los elementos valorados para la inclusión de las parcelas en el [c]atálogo de [p]atrimonio como [s]itio de [v]alor [u]rbano [a]mbiental-Barranca del Cerro”* (considerando, sexto párr., ídem), en la iniciativa impulsada por Estudio 7-SAS *“estaría contemplada su conservación”*; en particular, se ha valorado *“la implantación de las edificaciones en el sector alto*

de la parcela”, con el fin de mantener, *“de forma inalterada, la barranca natural con su vegetación”* (considerando n.º 6, ídem).

Asimismo, dio cuenta del informe de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental y Cambio Climático (fechado el 14 de junio de 2024), según el cual el *“proyecto no es colindante al río Suquía”* (p. 1 del documento). Por lo tanto, siempre que *“el emprendimiento no supere las 50 unidades [...], y mantenga la posibilidad de conectarse a [una] red cloacal, no le corresponde cumplimentar”* la EIA (p. 1, ídem).

Igualmente, según la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura (25 de noviembre de 2019), entonces y ante el pedido de renovación formulado por la empresa, se le había concedido a esta un plazo de 120 días para ejecutar la obra necesaria para concretar la conexión a la red cloacal. De la misma forma, el municipio acompañó el informe de la Secretaría de Desarrollo Urbano (Dirección de Redes Sanitarias y Gas, fechado el 15 de diciembre de 2023), según el cual no había avances en aquella y, ante un nuevo requerimiento, el constructor disponía de una *“renovación de [la] factibilidad”* (p. 1 del documento), por el término de 180 días, desde el 7 de diciembre de 2023. El representante de Estudio 7-SAS precisó que, por el momento, no podía concretar la obra a raíz de la medida cautelar (escrito, 3 de abril de 2024, p. 9).

b. La omisión en la interpretación de la ordenanza municipal ambiental

Como puede advertirse, toda la construcción argumental del municipio está montada en que el proyecto inmobiliario en cuestión (conjunto de viviendas colectivas de 22 departamentos distribuidos en seis plantas, una baja y cinco elevadas, con factibilidad de conexión a una red cloacal) no está comprendido por el art. 6 (inc. 5) de la Ordenanza n.º 9847 (según el Decreto n.º 3312/10).

Dicha norma, puntualmente, regula los cinco supuestos en los que las urbanizaciones, loteos, planes de viviendas y/o conjuntos habitacionales sí deben ser sometidos a un procedimiento de EIA. Esto es, cuando *“superen una superficie de 1 hectárea”* (acáp. a); cuando *“superen las 20 unidades y no cuenten con posibilidades de conexión a la red cloacal urbana”* (acáp. b); cuando *“superen las 50 unidades”* (acáp. c); cuando *“se encuentren emplazados en una parcela definida como atípica por*

normativa vigente” (acáp. *d*); cuando estén previstos “*dos torres o bloques de viviendas, que conlleven equipamientos comunes, áreas deportivas, de recreación o comerciales, y/o proyectados en parcelas de más de 2.500 metros cuadrados*” (acáp. *e*); o cuando se “*localicen dentro de o en lotes colindantes en áreas naturales protegidas y/o al río Suquía, arroyo La Cañada y arroyo El Infiernillo*” (acáp. *f*).

Precisamente, por eso, en la causa, la Municipalidad presentó lo expresado por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental y Cambio Climático (14 de junio de 2024). Esta afirmó -sin ambages- que al emprendimiento “*no le corresponde cumplimentar con el [p]roceso de [e]valuación de [i]mpacto[a]mbiental, debido a que no se encuentra contemplado en ninguno de los puntos del inciso 5, del art. 6 del Decreto 3312/10, reglamentario de la Ordenanza n.º 9847*” (p. única del texto, ant. cit.). Esto, en la medida en que, según el municipio, “*no es colindante al río Suquía*” (p. única, ant. cit.), no supera las 50 unidades y resulta factible “*la posibilidad de conectarse a [una] red cloacal*” (p. única, ant. cit.). Y, en el referido informe, la repartición reprodujo los cinco acápites de la previsión en cuestión (art. 6, inc. 5, Ordenanza n.º 9847, de acuerdo con el Decreto n.º 3312/10).

Teniendo en cuenta que, en el marco del referido art. 6 (inc. 5), el proyecto no está concebido para una superficie de 1 hectárea (acáp. *a*), ni para albergar dos torres o bloques (acáp. *e*), la lectura del municipio parecía centrada en despejar que el emprendimiento tampoco podía ser encuadrado en los acápites *b*, *c* y *f*. Esto, por estar diagramado para más de 20 unidades (con factibilidad de conexión a la red cloacal), pero para menos de 50 unidades y, además, en una zona que no sería colindante con el río Suquía.

Lo que se ha omitido es la previsión del acáp. *d*; esto es, que, por ejemplo, la urbanización o complejo habitacional debe ser sometido a una EIA cuando “*se encuentre emplazado en una parcela definida como atípica por normativa vigente*”. Esta elusión es más significativa, porque dicho carácter -la atipicidad de las parcelas en las que se proyecta construir ICON (José Roque Funes n.º 1607)-, precisamente, es el elemento en el que se ha basado la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura para algo sustancial. Esto es, para autorizar las condiciones particulares a las que podía ser sometida la obra: “[a]ltura máxima: 12,90 metros (nivel + 115,40 metros) desde el nivel 0,00 de [la]calle José

Roque Funes, ubicado a nivel + 102,50 metros, correspondiente a un desarrollo de planta baja y 5 plantas elevadas, contadas desde nivel + 97,80 metros” (Resolución n.º 291/2019, parte dispositiva, art. 1, inc. *b*, ant. cit.; lo destacado con negritas nos pertenece).

En otras palabras, la aludida atipicidad del lote, ubicado precisamente en lo que se denomina Barranca del Cerro, posibilitó que a la empresa se le permitiera disponer de variaciones por encima de las dimensiones de las alturas máximas establecidas para la zona, tipificada como F2^[41], según la Resolución n.º 291/2019 (conf. el considerando tercero). De hecho, esta última reproduce textualmente el carácter urbanístico y las condiciones fijadas por la Ordenanza n.º 8256 para esa área (F2). Esto es, “[a]ltura máxima de edificación: 10,50 metros, **correspondiéndole un desarrollo de planta baja y, como máximo, hasta 2 plantas elevadas**” (lo destacado con negritas nos pertenece).

Conviene insistir en el punto. En la Resolución n.º 291/2019, en la que el municipio siempre se ha respaldado y a la que le ha otorgado un lugar central en sus respuestas y presentaciones, se puso especial énfasis en lo siguiente. Esto es, en que, de acuerdo con la Dirección de Planeamiento Urbano, “*la propuesta se adapta a las condiciones relativas a la topografía del terreno y el arbolado, **por lo cual plantea un cuerpo edilicio concentrado de 6 plantas***” (considerando séptimo; el destacado con negritas nos pertenece). Y que, al mismo tiempo, resultaba “*factible autorizar la mayor altura mediante un instrumento legal particular según lo establecido en el art. 25, inc. b*[Ordenanza n.º 8256]” (mismo considerando, ant. cit.).

Luego, en dicha resolución se reproduce la previsión de la Ordenanza n.º 8256 (art. 25, inc. *b*) que posibilita alterar las alturas permitidas para las edificaciones. Esto, por ejemplo: “*Cuando se trate de parcelas atípicas, respecto de las cuales así se considere conveniente por razones de mejoramiento de las condiciones funcionales, ambientales y paisajísticas de la misma y su entorno. Se considerarán condiciones de atipicidad en una parcela, características singulares referidas a la superficie, configuración geométrica, topográfica, a la situación en la trama urbana o a la presencia en ella de elementos del [p]atrimonio [a]mbiental de valor único y distintivo que, según análisis de las áreas de competencia, requieran condiciones de ocupación particulares*” (considerando séptimo;

lo destacado nos pertenece).

No hace falta fundamentar que la Municipalidad considera a la referida parcela como atípica, desde que la regulación que contempla tal supuesto (Ordenanza n.º 8256, art. 25, inc. *b*) es la que, precisamente, la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura ha invocado para permitir que se construyera hasta una altura mayor a la autorizada -en principio- para la zona (F2). Pero, además, en la propia Resolución n.º 291/2019 (sexto considerando), hay una remisión a lo que, en forma previa, había dictaminado la Dirección de Planeamiento Urbano (el 11 de febrero de 2019), que ya había aludido a la posibilidad de que hubiera variaciones en las alturas máximas en función del factor consistente en la atipicidad (Ordenanza n.º 8256, art. 25, inc. *b*). En efecto, dicha repartición había manifestado: “[P]articularmente, **en lo que atañe a las cualidades paisajísticas del lugar (arboleda, topografía accidentada, balcón natural, etc.), elementos valorados para la inclusión de las parcelas en el [c]atálogo de [p]atrimonio como [s]itio de [v]alor [u]rbano [a]mbiental-Barranca del Cerro, en la propuesta de desarrollo planteada por los proyectistas, estaría contemplada su conservación, conforme a lo evaluado por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental**” (primer párrafo, el destacado con negritas nos pertenece).

En el mismo sentido, la Dirección de Planeamiento Urbano insistía en que el proyecto edilicio, con “*dos bloques de 6 plantas, parcialmente aterrizado con las expansiones de las plantas de subsuelo*” (considerando sexto), implicaba “*un desarrollo de planta baja y tres plantas elevadas, con 2 subsuelos; por lo tanto, se supera la altura máxima de [la] norma, con una planta*” (mismo considerando, ant. cit.). Y, en idéntica forma, advertía que se invadía “*el retiro de frente, de 5 metros, sobre [la] calle Nicanor Carranza, en virtud de la implantación de las construcciones con un retiro mayor en relación a la calle Roque Funes, para la preservación del arbolado allí localizado*” (mismo considerando, ant. cit.).

Lo relevante es esto. En la etapa preparatoria del acto administrativo en propiedad (la Resolución n.º 291/2019), el informe de la Dirección de Planeamiento Urbano era terminante: “*Conforme [a] las características dimensionales, topográficas, patrimoniales y naturales del predio, las variaciones*

proyectadas se podrán autorizar en el marco de lo establecido en el art. 25, inc. b, de la Ordenanza n.° 8256” (mismo considerando, ant. cit; el destacado con negritas nos pertenece). Y, a continuación, reproducía la referida disposición, que, justamente, posibilita que haya modificaciones “*cuando se trate de parcelas atípicas*” (Ordenanza n.° 8256, art. 25, inc. b; el destacado con negritas nos pertenece).

De lo que se ha desarrollado no resulta enteramente consistente lo siguiente. Esto es, que, por una parte, por medio de la Resolución n.° 291/2019, la Municipalidad haya autorizado que el futuro complejo o conjunto de viviendas colectivas pudiera ser erigido con una altura mayor (planta baja y 5 plantas elevadas) sobre la base de la previsión normativa que, eventualmente, permite tal cosa cuando lo proyectado lo fuera para una parcela considerada como “atípica” (Ordenanza n.° 8256, art. 25, inc. b). Pero, por otra, que, al mismo tiempo, el municipio haya omitido aplicar la disposición específica que, justamente, exige la sustanciación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuando la “*urbanización, loteo y conjunto habitacional se encuentre emplazado en una parcela definida como atípica por [la]normativa vigente*” (Decreto n.° 3312/2010, reglamentario de la Ordenanza n.° 9847, art. 6, inc. 5, acáp. d).

c. La primacía que la Ordenanza (ambiental) n.° 9847 tiene en la ciudad de Córdoba

En el acápite anterior ha quedado de manifiesto esto. El municipio no puede acudir a la categoría de “parcela atípica” (Barranca del Cerro) de forma discrecional; esto es, para permitir, excepcionalmente, un uso especial del suelo y, así, una edificación por encima de la altura permitida para una determinada zona y, al mismo tiempo, no tenerla en consideración para exigir una EIA. Esto último, precisamente, como lo requiere la ordenanza ambiental cuando un complejo o conjunto de viviendas residenciales fuera a erigirse sobre una parcela de tales características. Cabe recordar que, amén de las denominaciones, según la Ordenanza n.° 8256, los planes de viviendas son aquellos que implican “*la construcción de unidades habitacionales individuales, individuales agrupadas y/o colectivas, con características de prototipos repetitivos en cuanto a diseño en edificios y/o agrupamientos urbanos*” (art. 2). Y, en el caso de los que contarán con financiación privada, deben “superar la cantidad de 5

unidades de vivienda” (art. 2).

El TSJ viene repitiendo que **la aludida Ordenanza n.º 9847**, “*en la capital, tiene la misma entidad que la Ley n.º 10208 en el orden provincial*”^[42]. Por eso, justamente, ha precisado que “***ostenta el estatus de norma mayor en esta materia, porque complementa las disposiciones de la Ley General del Ambiente (LGA) n.º 25675, que, a su vez, por mandato constitucional, desarrolla ‘los presupuestos mínimos de protección’ (CN, art. 41) o piso normativo indispensable, a la que ‘[l]a legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá adecuarse’ (LGA, art. 4, en relación con los arts. 1, 3 y 6) en virtud del principio de congruencia***”^[43] (el destacado con negritas).

Desde un enfoque estrictamente constitucional y en lo que a la jerarquía de las fuentes refiere, en lo que correspondiere y resultara pertinente, las regulaciones sobre uso del suelo (como la Ordenanza n.º 8256) se deben adecuar a la norma ambiental municipal por antonomasia y no al revés (LGA, art. 4, y en el mismo sentido, la Ley n.º 10208, art. 4, inc. a). Como consecuencia, al adoptar una decisión con posibles implicancias en la materia, la autoridad administrativa no puede acudir a lo que la primera (Ordenanza n.º 8256, art. 25, inc. b) prescribiera sobre una determinada cuestión (parcelas atípicas) y, en paralelo, desentenderse de lo que prevé (sobre la misma cuestión) su norma mayor: la n.º 9847.

Por otra parte, la omisión resulta menos justificable en la medida en que no parece haber contradicciones -sino más bien complementación- entre la disposición concreta de la Ordenanza n.º 8256 (art. 25, inc. b) y la Ordenanza n.º 9847. En efecto, las notas que la Ordenanza n.º 8256 utiliza para definir la atipicidad de una parcela son, mayormente, de corte ambiental. Esto es lo que justifica que, eventualmente, se puedan implementar cambios en las pautas de ocupación o de uso del terreno. Así, como regla, la Ordenanza n.º 8256 establece que las modificaciones serán procedentes si ello posibilitara el “***mejoramiento de las condiciones funcionales, ambientales y paisajísticas de la misma [de la parcela] y su entorno***” (art. 25, inc. b). Luego, define qué transformaría a una parcela en atípica: las características singulares del predio (superficie, configuración geométrica o topografía), su “***situación en la trama urbana o la presencia en ella de elementos del [p]atrimonio [a]mbiental de valor único y distintivo***” (art. 25, inc. b; lo destacado con negritas nos pertenece).

Precisamente, en los antecedentes de la propia Resolución n.º 291/2019, la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura había ponderado que el proyecto ICON, en principio, contemplaría la conservación de los elementos que habían sido valorados ***“para la inclusión de las parcelas [ubicadas en la denominada Barranca del Cerro] en el catálogo del patrimonio como sitio de valor urbano ambiental”*** (considerando sexto; el destacado con negritas nos pertenece) de la ciudad de Córdoba.

En otras palabras: en el caso concreto de las parcelas de propiedad del tercero, la singular topografía del terreno, por su enclave en un área o zona de especial valía socioambiental, fue determinante para que la Municipalidad autorizara una construcción en altura por encima de lo permitido, como regla, para la zona categorizada como F2 (cfr. la Ordenanza n.º 8256, el art. 53).

Procede detenerse en el punto. No se entiende la segmentación normativa que ha practicado la Municipalidad. Esto, con mayor razón cuando, a lo largo de sus propias actuaciones administrativas, el punto de partida ha sido que la parcela en cuestión, por formar parte de lo que se denomina Barranca del Cerro, está incluida *“en el [c]atálogo del [p]atrimonio como [s]itio de [v]alor [u]rbano [a]mbiental”* (Dirección de Planeamiento Urbano, ant. cit., párrafo primero, y Resolución n.º 291/2019, de la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura, considerando sexto) de la ciudad de Córdoba. Justamente, su topografía (atipicidad) y *“la presencia en ella de elementos del [p]atrimonio [a]mbiental de valor único y distintivo”* (Ordenanza n.º 8256, art. 25, inc. b) fueron invocados por el propio municipio. Esto, para autorizar a la empresa a que pudiera disponer de especiales condiciones, respecto del uso del suelo, en el momento de construir (como, por ejemplo, erigir una planta baja y 5 plantas elevadas; es decir, por encima del límite permitido para la zona). Ahora bien, resulta llamativo que, en paralelo, la Municipalidad no considerara lo que la misma Ordenanza n.º 9847, en clave precautorio-ambiental, requiere cuando se pretende levantar un conjunto habitacional (colectivo, destinado a residencias, como ICON), precisamente, sobre una parcela atípica; esto es: una evaluación de impacto ambiental (art. 6, inc. 5, acáp. d).

En otras palabras, la atipicidad de una parcela, por sí misma, ha sido foco de especial preocupación y cuidado normativo. Por eso, la Ordenanza n.º 9847 demanda una EIA cada vez que se pretende

construir, por ejemplo, una urbanización o conjunto habitacional sobre un inmueble así definido, como acontece en este caso, en que al ubicado en la calle José Roque Funes n.º 1607 se lo considera como parte de un sitio de valor urbano-ambiental único: la denominada Barranca del Cerro. Esta debía haber sido -debe ser- la premisa fundamental del razonamiento de la Municipalidad, en vez de apoyarse en la atipicidad solo para autorizar condiciones especiales de construcción, pero -al mismo tiempo- omitir la regla taxativa establecida para esta clase de inmuebles: una EIA que responda a la inquietud inicial de la Ordenanza n.º 9847. Esto es, prevenir los posibles impactos que un conjunto de viviendas colectivas -como en este caso- podría tener sobre una parcela atípica, por su topografía, por su situación en la trama urbana o por la presencia -en ella- de “*elementos del patrimonio ambiental de valor único y distintivo*” (Ordenanza n.º 8256, inc. b).

Como consecuencia, el procedimiento de la EIA servirá para que no haya desajustes ambientales como el que se advierte en la medida en que -como se acaba de decir, sin razones que lo justifiquen-, el municipio no observó el orden que lo debía haber guiado ante un pedido de autorización, como el formulado por Estudio 7-SAS, sobre una parcela atípica, de acuerdo con las propias autoridades municipales.

El desacople o desarticulación consiste en lo siguiente. La disposición invocada por el municipio para permitir administrativamente -por ejemplo- variaciones en las dimensiones máximas de altura o en el retiro de la línea de edificación es que, como regla, tal cosa se “*considere conveniente por razones de mejoramiento de las condiciones funcionales, ambientales y paisajísticas de la misma y su entorno*” (Ordenanza n.º 8256, art. 25, inc. b; el destacado con negritas nos pertenece).

Como puede advertirse: la norma exige un “mejoramiento”, lo que tiene lógica tratándose de una cuestión en la que rigen los principios de progresividad y de no regresión, en virtud de los cuales solo son admisibles las modificaciones que pudieran conducir a una situación socioambiental mejor o más sostenible que la anterior (Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], art. 26, en relación con el preámbulo; Ley n.º 27566, anexo, art. 3, inc. c; LGA, art. 4, y Ley n.º 10208, art. 4, inc. e).

No obstante, en las presentes actuaciones, la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, a la que la Municipalidad ha citado reiteradamente (cfr. la Resolución n.º 291/2019, considerando cuarto, ant. cit.), se limitó a sostener que ***“la propuesta [de ICON] de un conjunto de viviendas colectivas [...] es ambientalmente factible”*** (informe del 25 de enero de 2019, primer párrafo; el destacado con negritas nos pertenece).

Como consecuencia, la instancia de la EIA será el espacio idóneo para que se discuta y determine si esa mera factibilidad declarada en su momento (año 2019) se ajusta al estándar del “mejoramiento” que requiere la Ordenanza n.º 8256 (art. 25, inc. b) para las parcelas atípicas, o si, por el contrario, se asienta en un criterio de ponderación menor o menos estricto; por ende, incompatible con el bloque normativo ambiental en vigor y que, eventualmente, obligará a concretar las reformulaciones necesarias (en el proyecto originario) para alcanzar dicho canon (mejora).

En este punto corresponde recordar lo que el TSJ y la doctrina han dicho sobre los mayores condicionantes constitucionales a los que ahora está sujeta la Administración (nacional, provincial o municipal) cuando opera o pretende operar con algún margen de discrecionalidad técnica en la esfera ambiental. Así, el TSJ enfatizó lo siguiente: “[E]l ejercicio de la referida discrecionalidad ha quedado relativizado y, como consecuencia, condicionado a la elección que resultara más protectoria de ese interés superior en juego: el ambiente. Esto, en la doble dimensión de preferir -siempre- aquella salida que supusiera el menor impacto posible o, en su defecto, la que no significara el regreso a estados de cosas ya superados”^[44]. Por ende, la Administración “está inexorablemente forzada a decantarse, en todos los casos, por la salida que, por ejemplo, propenda al ‘mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población’ ([Ley n.º 10208], art. 5, inc. a)”^[45]. Y, en el mismo sentido, se ha dicho que “la Administración, en virtud de los mandatos constitucionales, no puede elegir entre las opciones de forma arbitraria, sino que debe hacerlo optimizando el interés público protegido, que en este caso son el ambiente y la calidad de vida”^[46].

Por cierto, todo lo referido a dicho contrapunto (mejora o simple factibilidad ambiental) deberá alcanzar -sobre todo- a la empresa que impulsa el proyecto. Es que, en el momento de habersele

corrido traslado de lo contestado por el municipio (con motivo de la segunda medida para mejor proveer dispuesta por el TSJ), el representante de Estudio 7-SAS reconoció que, según las constancias administrativas, **el predio “forma parte del sitio de valor urbanístico ambiental denominado ‘Barranca del Cerro’”** (escrito presentado el 3 de abril de 2024, p. 11, ant. cit.), *“fenómeno natural que se extiende entre [el]Barrio Cerro de las Rosas y [el] Barrio Valle del Cerro”* (p. 11, ídem), caracterizado, además, como área de protección de patrimonio (APP). No obstante, de acuerdo con el recurrente, todo eso ha sido debidamente tenido en cuenta por las áreas técnicas evaluadoras del municipio, como *“la preservación de las cualidades paisajísticas”* (p. 11, ídem). Justamente, desde ese enfoque, Estudio 7-SAS afirmaba que no procedía la apertura de una EIA.

Pero el corolario es otro. En este caso concreto, y a diferencia de lo que sostenían el municipio y la empresa, la EIA resulta ineludible dadas las tensiones convergentes a las que se encuentra sujeto lo proyectado, como se viene destacando. Así, por una parte, se deberá acreditar que el conjunto de viviendas colectivas concebido sobre una parcela atípica, que, a su vez, se encuentra emplazada en una zona especialmente catalogada por su valor urbano-ambiental (Barranca del Cerro) y próxima al río Suquí, no ha de degradar a esa trama en la que está inserta. Para ello, el Consejo del Ambiente de la Municipalidad deberá determinar el nivel de profundidad de los estudios (EIA) que serán requeridos (Ordenanza n.º 9847, arts. 14 y 17) a la empresa. Y, por otra parte, en forma concomitante, se deberá probar que las variaciones autorizadas (mayor altura, por ejemplo) responden asertivamente a un *“mejoramiento de las condiciones funcionales, ambientales y paisajísticas de la misma y su entorno”* (Ordenanza n.º 8256, art. 25, inc. b; lo destacado con negritas nos pertenece). Esto último, a su vez, también condicionará el rigor del EIA que, concretamente, deberá ser solicitado a la empresa (Ordenanza n.º 9847, arts. 14 y 17), en el marco del procedimiento que deberá sustanciarse.

d. La EIA servirá para analizar y discutir las implicancias socioambientales del proyecto

El impacto social de la obra tampoco podrá ser minimizado o quedar al margen de la EIA, porque se trata de una dimensión fundamental y que, en el marco de un barrio, no se puede desgajar de lo estrictamente ecológico-ambiental. Esto, desde que -como ya se ha dicho-, según el propio municipio,

el inmueble en cuestión conforma un “[s]itio de [v]alor [u]rbano [a]mbiental - Barranca del Cerro” (Resolución n.º 291/2019, considerando sexto, ant. cit.). Y, en ese sentido, el TSJ ha tenido oportunidad de subrayar que la Ordenanza n.º 9847, “a diferencia de la Ley n.º 10208, pone especial énfasis en los impactos o en la relevancia del ‘ambiente natural y social’ (art. 3), algo que repite en varias disposiciones (cfr. los arts. 2 [inc. b], 13 y 23), como no podía ser de otra forma si se tiene en cuenta que el municipio, ‘en el diseño federal argentino, [es] el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía’”^[47], como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)^[48].

En otras palabras, en el nivel urbano que representan los municipios, “la problemática ambiental no puede desprenderse o desatender la dimensión social”^[49]. Esto es, entre otros, los factores o “motivos arquitectónicos, paisajísticos, morfológicos y urbanísticos a fin de [por ejemplo] minimizar al máximo el impacto visual, y lograr una adecuada integración con el entorno”^[50]. Precisamente, por ello, la propia Ordenanza n.º 9847 define al ambiente como “un sistema multidimensional de interacciones complejas en continuo estado de cambio” (art. 3). En atención a esto, entre otros objetivos, la EIA que se ordene -como acontece en estas actuaciones- estará destinada a “[i]dentificar y **prevenir los impactos negativos que pueda producir la obra o actividad, pública o privada, en el ambiente natural y social**” (art. 2, inc. b). Y, en su defecto, eventualmente, a “brindar alternativas” a los proyectos para que resulten “**compatibles con el ambiente natural y social**” (art. 2, inc. d). De hecho y más concretamente, la Ordenanza n.º 9847 admite que pueden prescribirse estudios o informes de impacto o manifestación ambiental de tres tipos (definidos en el art. 17), pero en todos los supuestos se subraya la necesidad de mensurar la incidencia en el ambiente o medio natural y social (cfr. los tres incisos del referido art. 17).

En definitiva, en virtud de todos los fundamentos que se han brindado a lo largo del presente considerando, ha quedado de manifiesto la inexactitud de la conclusión a la que había llegado el municipio. Según este, a la empresa “no le correspond[ía] cumplimentar con el [p]roceso de [e]valuación de [i]mpacto [a]mbiental” (presentación de la representante fechada el 28 de junio de 2024,

p. 2, ant. cit.). Esto, en concordancia con lo que había informado la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental y Cambio Climático, en el sentido de que el proyecto denominado ICON, para el inmueble ubicado en la calle José Roque Funes n.º 1607, “*no se encuentra contemplado en ninguno de los puntos del inc. 5 del art. 6 del Decreto n.º 3312/10, reglamentario de la Ordenanza n.º 9847*” (fechado el 14 de junio de 2024, primer párr., ant. cit.). Y lo mismo puede decirse del segmento del recurso de apelación intentado por Estudio 7-SAS, que no debe ser acogido. Ello, en la medida en que, en línea con el municipio, esgrimía que ICON no debía ser sometido “*al procedimiento de EIA regulado por el Decreto [municipal]3312/10 y normas complementarias*” (escrito fechado el 3 de abril de 2024, p. 3, ant. cit.).

e. El público deberá tener la oportunidad de expresarse sobre el proyecto

La EIA resulta imperiosa por la intersección y retroalimentación normativa de las disposiciones de las ordenanzas n.º 9847 (art. 6, inc. 5, acáp. *d*) y n.º 8256 (art. 25, inc. *b*), referidas a las prevenciones y cuidados ambientales que merecen las parcelas atípicas. Pero, también, porque, en el caso concreto, lo que se proyecta se ubica en una zona que tiene un valor urbano-ambiental (Barranca del Cerro), próxima al río Suquía. Por esa razón, forma parte del patrimonio -catalogado como tal, en la materia- de la ciudad de Córdoba. A esto último lo ha ponderado hasta el propio recurrente (Estudio 7-SAS), como se ha visto en el acápite anterior.

Como consecuencia, en las presentes actuaciones, no pueden proceder lecturas sesgadas de la Ordenanza n.º 9847 o de algunas de sus disposiciones, de forma segmentada, para elidir completamente el procedimiento de la EIA o algunas de sus etapas (art. 11). Tales interpretaciones podrían incurrir en derivas inconstitucionales e inconventionales. Esto, con mayor razón, cuando, según el propio Departamento Ejecutivo municipal (DEM), “*la conveniencia de incorporar nuevos criterios ambientales*” lo ha sido con “*miras a lograr un desarrollo urbano sustentable*” (Decreto n.º 3312/2010, reglamentario de la Ordenanza n.º 9847, primer considerando), en el que medie “*la compatibilización de los intereses individuales con los sociales*” (Decreto n.º 3312/2010, ant. cit., tercer considerando).

Por supuesto, al Consejo del Ambiente le corresponderá determinar cuál será “*el nivel de profundización y extensión de los estudios o informes*” (art. 14, en conexión con los arts. 17 y 18) de manifestación o de impacto ambiental que corresponderá exigir. Esto, sin perder de vista que, por ejemplo, si no existieran parámetros o puntos de referencia (determinados por la Subsecretaría de Ambiente), obligatoriamente, “*deberán seleccionarse los estándares más estrictos entre los recomendados por organismos de prestigio internacional en la materia*” (Ordenanza n.º 9847, art. 18).

El Consejo del Ambiente también tendrá que disponer si corresponde celebrar una audiencia pública (Ordenanza n.º 9847, art. 23), forma más intensa de asegurar la participación ciudadana, luego de ponderar la incidencia del proyecto “*en el ambiente natural y social*” (art. 23, ídem). Pero, aun cuando concluyera que dicha modalidad no procede en este caso, deberá garantizar algún procedimiento público, oficial, amplio, difundido con suficiente antelación y con información actualizada (sobre las características de la iniciativa, marco normativo, actuaciones cumplidas, entre otras) para que los vecinos se expresen. Dos razones abonan esta salida. Una, que se desarrollará en este acápite, tiene directo sostén normativo. La otra (será abordada en el próximo acápite) se relaciona con el carácter mismo de la obra en cuestión y con sus implicancias con aquello que da identidad al barrio, término que, aun cuando pudiera admitir modulaciones o concepciones diferentes (más o menos susceptibles a las transformaciones), en ninguna hipótesis podría prescindir de quienes habitan en el lugar, que siempre merecerán ser escuchados en esa definición o redefinición.

La primera razón es que, como lo ha dicho el TSJ, “*resulta un contrasentido afirmar que, en una cuestión como la que se discute en estas actuaciones -con la conflictividad social que viene arrastrando-, pueda aseverarse que no resulta pertinente la discusión pública ni -mucho menos- que ella no esté regulada*”^[51] (el destacado con negritas nos pertenece). Esto último, desde que, como se ha visto en el acápite anterior, la propia Ordenanza n.º 9847 enumera a los conjuntos de viviendas como el que impulsa el recurrente entre los expresamente sujetos a una EIA, por haber sido proyectado sobre una parcela atípica (art. 6, inc. 5, acáp. d). Y, en ese sentido, aun cuando el Concejo

no optara por una audiencia pública (arts. 11 [inc. c] y 23), no podría incumplir con el estándar -menos intenso- que emerge de la misma norma ambiental municipal. Esta ordena “*asegurar la participación informada de la comunidad en todas las etapas del proceso de EIA y cualquier otro requerimiento de esta naturaleza que les sea formulado*” (art. 33).

El TSJ ya ha tenido oportunidad de ponderar que dicha exigencia de la Ordenanza n.º 9847 (art. 33) resulta valiosamente compatible y conforme con los objetivos de la Ley n.º 27566. En efecto, por medio de esta, el Estado argentino (en todos sus niveles de gobierno, lo que incluye al municipal) se ha comprometido a “*fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos*” (preámbulo del anexo de la referida norma). Ello, porque el principio que rige es el de la “*máxima publicidad*” (art. 3, inc. h, anexo) en los procedimientos de autorización administrativo-ambientales. En esa línea se ha ponderado que la Ley n.º 27566 (Acuerdo de Escazú) garantiza “*los denominados derechos inmatrimoniales, procedimentales o de acceso (a la información y a la participación), sin los que no se concibe una defensa efectiva del ambiente o de su dimensión urbano-social*”^[52], razón por la cual “*se los considera como concurrentes de este*”^[53]. En otras palabras: sin información (oficial, clara, oportuna, completa y actualizada) y sin algún carril que posibilite la participación (pública, formal, reglada y en un marco en que se tengan en cuenta las razones brindadas por la ciudadanía o en el que se responda a ellas) no es posible una defensa eficiente de ese bien de ejercicio colectivo, fundamentalmente de las generaciones futuras.

Conviene insistir en el punto. Si se habilita un procedimiento de EIA, forzosamente, se debe abrir una instancia de participación, sea por medio de la variante más intensa (audiencia pública) o por otra más laxa (por ejemplo, crear un sitio digital durante un determinado lapso para que los vecinos se pronuncien sobre la iniciativa en cuestión). Y, en ambos casos, en el momento de expedirse (al conceder o no la autorización o declaración de impacto ambiental [DIA]), la Administración municipal deberá dar respuesta o pronunciarse -fundadamente- sobre las objeciones que aquellos pudieran haber expresado. Esto, precisamente, porque el Estado argentino se ha obligado a que “*las observaciones del público sean debidamente consideradas y [que] contribuyan en dicho proceso*”

(Ley n.º 27566, art. 7.4, anexo) de EIA. Y, por ello, con razón, la Ordenanza n.º 9847 es terminante en que la DIA, “*sin el pronunciamiento técnico fundado*” sobre toda la información (EIA, por ejemplo) y documentación presentada y sin “*la [a]udiencia [p]ública previa, en los casos en que corresponda, será nula*” (art. 32). En virtud de una interpretación sistémica y consistente, puede afirmarse que la misma solución (nulidad) cabrá cuando, en el marco de una EIA y aun cuando el Consejo del Ambiente hubiera decidido que no procedía la referida audiencia, no se hubiera garantizado algún espacio de participación.

La solución que propicia la Ordenanza n.º 9847, con sus dos formas o variantes posibles de participación (cfr. los arts. 11 [inc. c], 23 y 32, por una parte, y los arts. 32 y 33, por la otra), es la que mejor se condice con las propias disposiciones de la LGA (arts. 19 y 21). Pero, por sobre todo, con las previsiones de la Ley n.º 27566, que ha venido a reforzar la obligatoriedad de “*una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales*” (art. 7.1, anexo); en particular, los administrativos ligados a “*autorizaciones*” (art. 7.2, anexo) concretas. Esto, además, en virtud del mandato de que siempre debe buscarse “*la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso [a la información, a la participación y a la justicia]*” (art. 4.8, anexo).

Pero, incluso antes de que la Argentina suscribiera el Acuerdo de Escazú, la praxis institucional del municipio ya era favorable a alentar la participación -como corresponde constitucionalmente- en materia ambiental. Así, con motivo de dos proyectos de indudable impacto socioambiental, al posibilitar que los vecinos pudieran expresarse (mediante audiencias públicas), el Departamento Ejecutivo destacó el aporte de la ciudadanía “*en un tema de vital importancia como lo es el planeamiento urbano, cuidado del entorno y desarrollo sustentable*” (Decreto n.º 1726/2008, considerando, párr. tercero). Y, en el mismo sentido, agregó: “[E]s intención del gobierno municipal continuar con esta política de crear espacio con el fin de que los vecinos sean protagonistas y ejerciten los derechos que, como tales, les acuerdan la Constitución de la Nación, la Constitución de la Provincia de Córdoba y la Carta Orgánica Municipal” (decreto ant. cit., párr. cuarto; cfr., en el mismo sentido, el Decreto n.º 823/2010, considerando, párrs. segundo y cuarto).

f. La identidad socioambiental de un barrio no puede prescindir de la opinión de los vecinos

La segunda razón por la que procede la EIA, con soporte en la Ordenanza n.º 9847 (art. 6, inc. 5, acáp. d, según el Decreto n.º 3312/10), radica en lo siguiente. El conjunto de viviendas colectivas que se pretende construir en una parcela atípica, en un enclave considerado de especial valor socioambiental para la ciudad de Córdoba (la denominada Barranca del Cerro), también supone o podría suponer -en las condiciones en que ha sido propuesto- un impacto en aquello que hoy da identidad al barrio al que pertenece (Cerro de las Rosas). Como consecuencia y como no se trata de una zona virgen y deshabitada, la discusión sobre esa eventual reconfiguración no puede quedar circunscripta solo al diálogo que pudieran entablar la Administración municipal y el particular (empresa), con prescindencia de los vecinos que ya habitan en dicho barrio. Esto último supondría un enfoque reduccionista que olvidaría la insoslayable dimensión transindividual de los intereses o derechos que están en juego en la presente causa que, precisamente, por ello, ha sido registrada y sustanciada como colectiva (cfr. el Auto n.º 45/2019, de la Cámara). Justamente, en esa línea, en su intervención anterior, el TSJ había subrayado que esta causa había sido promovida “*en defensa de bienes o intereses de pertenencia común (el ambiente o ese valor intangible que subyace al patrimonio urbano-paisajístico)*” (Auto n.º 168/2023, ant. cit., p. 17) y había sido dirigida “*contra el nivel de gobierno que consideran [los actores] que es el responsable de velar por la estricta observancia de las disposiciones que rigen en la temática: la Municipalidad de Córdoba*” (p. 17, ídem).

El TSJ, con el respaldo de doctrina especializada^[54], ha tenido la oportunidad de sostener que “[l]a ciudad ‘es el espacio donde confluyen de modo preferente el sistema físico natural y el sistema cultural o social’, porque ‘la planificación medioambiental de la ciudad no solo debe partir de la consideración de las variables del medio físico, sino también de los agentes sociales, de los ciudadanos, en interacción con lo natural’”^[55]. Por ello, no es casual que el título de la Ley n.º 10208 que refiere a la participación ciudadana conecte o ligue a esta con “*la convivencia en materia ambiental*” (capítulo XII) y que la propia norma, además, promueva “*cambios en los valores y*

conductas sociales” (art. 3, inc. f).

Conviene detenerse en esto. La encíclica papal *Laudato si* (año 2015) tienen un indudable carácter ecuménico, como lo acredita su subtítulo, devoto de una preocupación actual: “Sobre *el cuidado de la casa común* [ambiente]”. Desde ese punto de vista, trasciende el sesgo de documento estrictamente pastoral dirigido a los fieles de la grey católica^[56], para comportar un verdadero instrumento con carácter internacional y abierto al respaldo interpretativo-valorativo de los principios del derecho ambiental, porque con ese fin también lo ha planteado su autor^[57]. Esto, precisamente, es lo que justifica su oportuna cita, como lo ha hecho la CSJN con otras encíclicas (por ejemplo, la *Rerum novarum* o la *Centesimus annus*, en materia de derecho laboral y de la seguridad social)^[58]. Así, en conexión con lo que se viene desarrollando, en la *Laudato si* se enfatiza sobre la necesidad de promover una “*ecología cultural*”, en tanto “*la ecología también supone el cuidado de las riquezas culturales de la humanidad en un sentido amplio*”^[59]. Y, en la misma línea, se destaca lo siguiente: “*Junto con el patrimonio natural, hay un patrimonio histórico, artístico y cultural, igualmente amenazado. Es parte de la identidad común de un lugar y una base para construir una ciudad habitable*”^[60].

La referida encíclica logra definir minuciosamente los contornos culturales e identitarios que se ponen en juego en toda disputa socioambiental. Así, subraya que “[e]s la cultura no solo en el sentido de los monumentos del pasado, sino especialmente en su sentido dinámico y participativo, que no puede excluirse a la hora de repensar la relación del ser humano con el ambiente”^[61]. Por ello, advierte sobre las visiones simplificadoras -y hasta consumistas- que “*tienden a homogeneizar las culturas y a debilitar la inmensa variedad cultural*”^[62]. Precisamente, por eso, insta a que los nuevos procesos que pudieran gestarse no se impongan “desde afuera”, sino “*a partir de la misma cultural local*”^[63]. He allí la relevancia de dar intervención, escuchar y responder a los vecinos. Esto, porque “*usamos al ambiente -también- para expresar nuestra identidad*”^[64].

Como consecuencia, dicha participación, “*en la toma de decisiones públicas, se transforma en un pilar fundamental de la defensa del ambiente urbano y [de] la identidad cultural*”^[65]. Esto, porque

“[l]as personas, los ciudadanos, son los verdaderos ‘dueños’ de la ciudad y por ello deben ser importantes actores en la gobernanza urbana”^[66]. Si se extrapola esto a las presentes actuaciones, las personas que habitan en el barrio, que lo viven, que están organizados (cuentan con un centro vecinal) y que, por su sentido de pertenencia, lo definen en sus rasgos distintivos (*identitarios*), “*tienen derecho a expresarse y a que sus pareceres sean tenidos en cuenta*”^[67]; en este caso, respecto de la propuesta que impulsa Estudio 7-SAS.

Conviene insistir en el punto. La obra se proyecta, por una parte, en una parcela atípica, en una barranca natural que es catalogada como sitio de valor urbano-ambiental, próxima al río Suquía. A ello hay que sumar que se encuentra en una zona (F2) considerada de “*ubicación periférica, destinada a consolidarse con un uso residencial de baja densidad, con viviendas individuales y/o agrupadas*” (Ordenanza n.º 8256, art. n.º 53), en las que las viviendas o conjuntos colectivos son la excepción. De acuerdo con la memoria descriptiva aportada a la causa por la propia empresa, lo proyectado es “*un conjunto de 22 viviendas residenciales a distribuir en seis plantas, cuatro de ellas localizadas desde el plano base de la calle José Roque Funes hacia arriba y dos localizadas desde este plano hacia abajo, copiando la topografía natural del terreno*” (p. 1 del documento, en su versión digital). De acuerdo con dicha parte, el diseño “*respeto la escala de casas vecinas y crece en altura a medida que se aleja de ellas*”, lo que evita “*el impacto visual, volviéndose uno con el paisaje*” (p. 2, ídem). En la misma dirección, Estudio 7-SAS también precisó: “[T]endrá unidades de 1, 2 y 3 dormitorios, todos con terrazas y 10 de ellos dispondrán de piscinas de confort. Incluirá 49 cocheras, de las cuales a todas las viviendas se le asigna un mínimo de una cochera propia, que incluyen cavas, bauleras, lockers, bicicletteros y puntos de carga para vehículos eléctricos. Además, contará con espacios de estacionamiento de cortesía” (p. 2, ídem).

En el contexto y particulares características de la zona, la ponderación efectuada por la empresa sobre las presuntas bondades -también ambientales- que tendría el proyecto, imperiosamente, necesitan ser comprendidas, discutidas y analizadas, en común, con los vecinos que ya viven en el barrio. Además, por la conflictividad que la iniciativa ha desencadenado, como lo prueba esta larga incidencia en la

presente causa.

La áspera controversia que se ha suscitado es el indicador elocuente de que lo que se propone pareciera que ha de incidir en aquello que hoy distingue urbanísticamente al Cerro de las Rosas. Por ende, si hay un cambio en ciernes, la discusión sobre su eventual procedencia, alcance, impacto e implicancias no puede prescindir -en ningún caso- de quienes habitan en el lugar.

Cuando se trata de protección del ambiente, la CN (art. 41) pone especial énfasis en lo que el TSJ ha denominado *equidad intergeneracional*^[68]; esto es, la responsabilidad “*de no destruir la posibilidad de las generaciones futuras, sino también de dejarles una parte justa (equitativa) de los recursos naturales y culturales*”^[69]. Ahora bien, ese conflicto puede darse en el presente (entre los miembros de una misma generación) con otro corte o conformación transversal (intrageneracional), aunque igual de problemático y complejo; esto es, entre los que ya habitan un barrio -bajo una determinada concepción o idiosincrasia, que comprende a lo socioambiental- y los que quieren habitarlo, aunque -tal vez- bajo otros presupuestos. Y todos deben expresarse, ser escuchados y escucharse mutuamente, porque “[n]o basta la búsqueda de la belleza en el diseño, porque más valioso todavía es el servicio a otra belleza: la calidad de vida de las personas, su adaptación al ambiente, el encuentro y la ayuda mutua”^[70].

Como consecuencia, ninguna solución es posible sin escuchar a todas las voces y a todos los actores alcanzados por la controversia. Las disputas socioambientales siempre conllevan discusiones sobre lo que “suele llamarse ‘*éticas del saber-habitar*’, que siempre ‘*son situadas y diversas*’”^[71]; esto es, responden a derroteros históricos concretos, a prácticas sostenidas en el tiempo, a cosmovisiones, así como a marcos normativos específicos. Por ende, se presentan como la oportunidad para transitar procesos dialécticos de asimilación recíproca (de la mirada del otro), nunca como operaciones a todo o nada. En otras palabras, resultan la ocasión inmejorable para discutir posibles revisiones o puestas en común. Solo así lo que pudiera concertarse será el fruto de un verdadero entrecruzamiento de razones, antes que de imposiciones (lo que ocurre cuando se pretende avanzar con una propuesta sin considerar a quienes pudieran objetarla) o antes que de cerrazones (lo que acontece cuando a una iniciativa se la

rechaza de antemano, sin comprenderla siquiera, casi por prejuicios). Por ello, *“hay que dejar de pensar en ‘intervenciones’ [desde afuera] sobre el ambiente, para dar lugar a políticas pensadas y discutidas por todas las partes interesadas”*^[72].

En contiendas socioambientales municipales, cada vez más crecientes, el TSJ ha dicho cuatro cosas sobre la necesidad de dialogar y de buscar soluciones cooperativas. En primer lugar, que dicho método *“puede constituirse en fundamental para el ensayo de una línea de trabajo proactiva y de un modelo dialógico de concertación ambiental, superador de la falsa dicotomía entre ‘ambientalismo o gobierno’”*^[73]. En segundo lugar, que dicha senda es fundamental para un cambio cultural. Esto, desde que *“otorga una gran oportunidad para forjar ciudadanos con mayor conciencia y responsabilidad sobre la biodiversidad que nos circunda, para implementar nuevas prácticas (más sustentables y más limpias en términos ecológicos) y, sobre todo, para ensayar inéditos espacios de concertación en torno a una gestión transversal y participativa de lo ambiental, como mandan la Ordenanza n.º 9847 y la Ley de Políticas Ambientales n.º 10208”*^[74].

En tercer lugar, la conflictividad no puede extenderse sin solución de continuidad. Por ende, lo que *“debe procurarse es que la decisión que pueda generar un impacto -en este caso, en la vida del barrio, según los actores- se construya con la mayor legitimidad posible”*^[75]. En eso descansan, precisamente, el urbanismo participativo y la convivencia -como manda la Ley n.º 10208-, como telón de fondo necesario de toda la trama socio-ambiental y del desarrollo sostenible (cfr. el art. 47, inc. d).

En cuarto lugar, no se puede perder de vista lo siguiente. La clave radica *“no en frenar el desarrollo y la inversión productiva, porque eso no es lo que quiere ni lo que manda la CN, sino en volverlos sostenibles y compatibles con este bien imprescindible, que es garantía -sobre todo- de las generaciones futuras (cfr. la CN, art. 41)”*^[76]. He allí la relevancia de garantizar una participación amplia e inclusiva para compatibilizar ambos vectores en vez de volverlos radicalmente antinómicos. Todo ello, sin olvidar que la propia CSJN invocó su carácter de *“custodio que es de las garantías constitucionales, y con fundamento en la Ley General del Ambiente”*^[77] (art. 32), para requerir a algunas provincias (como La Pampa) que le informaran lo siguiente. Esto es, *“sobre instancias de*

participación pública vinculadas con el proyecto, acompañando en su caso la documentación relacionada a dicho tópico”^[78]. Y no se ha visto en esto un desborde sobre atribuciones de otros departamentos del Estado o de otros niveles de gobierno (como el municipal).

g. No puede haber cosa juzgada administrativa si aún no se ha concretado la EIA

En este acápite, corresponder abordar las objeciones formuladas por la parte recurrente (Estudio 7-SAS) contra la resolución de la Cámara; específicamente, en lo que respecta a la tramitación en la órbita municipal. Esto, porque, como ya se ha dicho, en relación con las actuaciones cumplidas en la provincia (cfr. el considerando n.º I), le asiste razón a la empresa (tercera). Ello, en el sentido de que la Cámara incurrió en un exceso al no tener en cuenta lo que la SAC había concluido: que no correspondía la EIA en los términos de la Ley n.º 10208. Y, por lo tanto, de esa forma, como bien lo destacó la apelante, dicho tribunal había desestimado “*lo resuelto por quien ostenta el poder de policía en materia ambiental en la [p]rovincia [la SAC]*” (p. 19 del recurso, ant. cit.). En la misma línea, tal como lo marcó Estudio 7-SAS, la Cámara parecía exigir “*nuevos requisitos que ni la ley [n.º 10208] contempla*” (p. 20, ídem).

En cuanto a la esfera municipal, el representante de la empresa esgrimió que no había contradicciones entre lo expresado por la SAC y por las distintas áreas técnicas de la Municipalidad (cfr. la p. 24, ídem). Por ende -dijo-, le generaría un daño irreparable que la Cámara no hubiera mencionado, de forma clara y precisa, cuáles serían “*los yerros e ilegalidades*” (p. 25, ídem) que entrañarían los actos administrativos (municipales) que habían aprobado la obra; esto, en el sentido de que “*el proyecto Icon cumplimentaba también con la legislación urbanística, arquitectónica y patrimonial*” (p. 25, ídem) de la ciudad de Córdoba.

No le asiste razón a la recurrente. A lo largo del presente considerado se ha puntualizado la omisión en que han incurrido las autoridades municipales y los mismos apelantes (también obligados por el primado que reviste el orden público ambiental, presupuesto básico de toda su actividad profesional). Esto, al no haber aplicado la disposición de la Ordenanza n.º 9847 (según el Decreto n.º 3312/10, art. 6, inc. 5, acáp. d), que exige una EIA para los conjuntos de viviendas colectivas (como ICON) que se

emplazaran en una parcela atípica, precisamente, por estar enclavada en una zona con especial valor socioambiental: la denominada Barranca del Cerro. La magnitud de lo que se ha elidido es razón suficiente para rechazar este segmento de la impugnación.

De la misma forma, lo que se acaba de subrayar sirve para conjurar la afirmación de la recurrente de que la revisión jurisdiccional no procede contra actos administrativos legítimos que habrían alcanzado el estatus de cosa juzgada (en sede administrativa) y que, por ende, resultarían completamente *ejecutoriables* (cfr. las pp. 25/27, ídem). Precisamente, no puede gozar de ese carácter un proceso de habilitación administrativo-ambiental -como el impulsado por Estudio 7-SAS- que no ha sido sometido al procedimiento de EIA que prevé la Ordenanza n.º 9847 (según el Decreto n.º 3312/10, art. 6, inc. 5, acáp. *d*), tal como se ha fundamentado. En ese sentido, el apelante pone como ejemplo el permiso de edificación que le ha conferido la Municipalidad (cfr. la p. 26, ídem). Justamente, ya se ha advertido lo siguiente. El problema que significa que el municipio haya autorizado que la empresa pueda construir por encima de la altura máxima permitida para la zona tomando como base la atipicidad de la parcela (sobre la que ha sido proyectada la obra) y que, al mismo tiempo, no haya tenido en cuenta tal factor (la atipicidad) para someter la iniciativa a una EIA, en los términos de la Ordenanza n.º 9847 (según el Decreto n.º 3312/10, art. 6, inc. 5, acáp. *d*).

Como consecuencia, faltando condiciones administrativo-ambientales insoslayables, la parte recurrente no podría pretender que tenga derechos adquiridos. Es más, su participación en la causa comenzó a partir de la medida cautelar dictada por la Cámara; entre otras razones, porque no se había cumplido con la normativa ambiental municipal (respecto de la procedencia de una EIA para la obra que ella impulsa), algo que el TSJ ratifica en esta instancia, aunque por las razones brindadas a lo largo del presente considerando.

Conviene insistir en el punto. En nuestro ordenamiento jurídico, el ejercicio de los derechos individuales “*debe ser compatible con los de incidencia colectiva*” (Código Civil y Comercial [CCC], art. 240); es decir, con los vinculados con 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” (CCC, art. 240). Y, también, con todos los requerimientos y las exigencias administrativas que deben observarse^[79]; esto es, lo que el TSJ denomina máxima fiscalización previa “*respecto de los requisitos, fases e instancias que se deben cumplir u observar*”^[80] antes de obtener una autorización ambiental o de que, como acontece en este caso, en ese sentido, se controle si falta la emisión de algún acto complementario.

Por supuesto que los actos administrativos que la Municipalidad hubiera emitido y que no hubieran sido atacados oportunamente no perderán ese rigor siempre que siguieran resultando compatibles con el resultado que arrojará la EIA. Esto, en la medida en que, como ordena la Ley n.º 10208, en esta materia, la autorización, licencia o declaración de impacto ambiental (como se la denomina en la ciudad de Córdoba) debe ser expresa (art. 16 y, en el mismo sentido, la Ordenanza n.º 9847, art. 26). Por ende, si tras la EIA aquellos actos no resultaran conciliables deberán ser complementados por otros hasta que el proyecto se adecuara a lo que la normativa específica y la autoridad de aplicación dispusieran.

En esta causa acontece lo que el TSJ había advertido que podía ocurrir. Esto es, que resultara “*necesario activar nuevamente la fiscalización en el plano contencioso-administrativo ambiental*”^[81]. Esto, porque “*el delicado carácter de este bien (ambiente), común a las generaciones presentes y a las futuras (CN, art. 41), es lo que obliga a que estas alternativas de control siempre sean posibles de ser allanadas, reactualizadas o reactivadas, sin perjuicio -claro- de lo que se hubiera tramitado con anterioridad*”^[82] y en la medida en que resultara consistente, por ejemplo, con la EIA que se mandara a sustanciar.

En el mismo sentido, la salida que se propicia es enteramente compatible con lo que ha señalado la CSJN: “[L]os estudios de evaluación de impacto ambiental [cuando correspondieran] y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal [para un determinado proyecto] se expida en forma condicionada (ley 26.331, artículos 18, 22 Y ss; ley 25.675, artículos 11 y 12)”^[83] (el destacado con negritas nos pertenece). Precisamente, la propia CSJN recordó que, en algunas causas, ella ha dejado “*sin efecto la*

sentencia que había omitido el análisis de las normas aplicables al caso que, por un lado, exigían la emisión de la declaración de impacto ambiental en forma previa al inicio de las obras y por el otro, disponían en forma expresa que la administración debía aprobar o rechazar los estudios presentados, pero no incluían la potestad de admitir tales evaluaciones en forma condicionada”^[84].

Como consecuencia, dado que no es posible conceder una autorización condicionada a los resultados de la EIA, esta deberá ser concretada en forma previa, tras lo cual la Municipalidad tendrá que dictar los actos complementarios correspondientes. Todo, luego, deberá ser acreditado ante la Cámara. Una vez que dicha parte demandada acredite esto en las actuaciones principales (SAC n.º 7425502), como se da cuenta en el siguiente acápite, la Cámara controlará “*si están dadas las condiciones para tener por efectivizado lo que por la presente resolución se ordena*”^[85]. Entonces, dicho tribunal dispondrá y resolverá lo que, en consecuencia, correspondiera; en particular, respecto de la medida cautelar de no innovar, en virtud de las nuevas circunstancias.

h. La empresa tiene una gran oportunidad para ratificar su compromiso ambiental

Por último, cabe una reflexión sobre el importante rol que le cabrá a la empresa en el procedimiento de la EIA (con sus directivos, abogados, arquitectos e ingenieros). Esto, teniendo en cuenta que, en virtud del “*principio de responsabilidad ambiental compartida*” que prevé la Ley n.º 10208, “*los agentes privados deben asumir la responsabilidad de cumplir con la normativa ambiental*” (art. 47, inc. c). En ese sentido, Estudio 7-SAS acudió en dos ocasiones a la SAC para que se despejara si el proyecto debía ser sometido a una EIA en la órbita provincial, en los términos de la Ley n.º 10208, y la respuesta de la SAC, como se ha visto, ha sido negativa (cfr. el considerando n.º I, acáp. h).

Ahora bien, en la órbita municipal -y pese a la posición contraria que sostenía la empresa-, ahora se ha determinado que sí corresponde la tramitación de una EIA. Como consecuencia, la etapa que se abre brindará una nueva oportunidad para los promotores de la iniciativa. En efecto, desde el momento en que esta causa presentó una memoria descriptiva sobre el emprendimiento, Estudio 7-SAS destacó la preocupación que, en la construcción del complejo de viviendas, tendrán por el empleo de materiales y de tecnología que posibiliten “*menor consumo de energía, menor[es] gastos de mantenimiento y*

cuidado [d]el medio ambiente” (p. 4 de ese documento). Ahora bien, dada la evidente conflictividad social que la propuesta ha generado en el barrio, Estudio 7-SAS tendrá la siguiente oportunidad. Esto es, por una parte, la de exponer, explicar y puntualizar esas virtudes. Y, por la otra, acreditar que esa preocupación lo es también -y principalmente- por las condiciones del entorno en el que pretende erigirse la obra, de manera que esta no rompa la armonía socio-ambiental-cultural del entramado en el que ha de insertarse. Esto también hace a la responsabilidad ambiental compartida que le cabe (Ley n.º 10208, art. 47, inc. c).

Conviene insistir en el punto. En la referida memoria descriptiva, la empresa dedicó dos segmentos a “*consideraciones ambientales*” (p. 5/7, ídem) y a “*incorporaciones ambientales*” (pp. 7/9, ídem). Todo ello, presuntamente, en el afán por construir “*edificios saludables*” (p. 5, ídem). Y, además, remarcó como “*pilares y principios*” de su “*desempeño ambiental*” dos compromisos. Por una parte, el de medir los “*impactos*” ocasionados por el complejo, en “*favor de la prevención de la contaminación*” (p. 5, ídem). Y, por el otro lado, la “*relación entre las partes*” (p. 6, ídem). Así, subrayó: “***Mantenemos un diálogo activo con todas las partes interesadas e informamos públicamente acerca de nuestros logros en materia ambiental. Fomentamos en nuestros equipos directivos y subalternos un compromiso ambiental en su gestión a través de la capacitación y difusión. Esta misma acción se replica hacia la comunidad y el público objetivo***” (p. 6, ídem; el destacado con negritas nos pertenece).

Justamente, la EIA servirá para que la observancia de esos dos principios, a los que Estudio 7-SAS declara estar sujeto, sea validada a través de un procedimiento público y oficial, como lo exige la Ordenanza n.º 9847, según se ha visto en este considerando. Ese saludable “*diálogo activo*” que la empresa defiende, respecto de la comunidad y del público, es lo que, precisamente, persigue la EIA que deberá concretarse: que los vecinos escuchen a Estudio 7-SAS y que este escuche a los primeros. Ello, porque la larga controversia que se advierte en este incidente pone de manifiesto que ese diálogo no ha tenido lugar por los canales adecuados. En eso radica la construcción de “*una ciudadanía ecológica*”^[86] y “*la educación en la responsabilidad ambiental*”^[87], que propugna la Ley n.º 10208

(art. 3, inc. f).

En definitiva, la EIA también posibilitará que todos (vecinos, empresa y funcionarios municipales), armónicamente, renueven su compromiso con el desarrollo sustentable del “*ambiente natural y social para las generaciones futuras*”, como manda la Ordenanza n.º 9847 (art. 3, terminología). Esto, porque, como se dice en la *Laudato si*, “[h]ace falta cuidar los lugares comunes, los marcos visuales y los hitos urbanos que acrecientan nuestro sentido de pertenencia, nuestra sensación de arraigo, nuestro sentimiento de ‘estar en casa’ dentro de la ciudad [barrio] que nos contiene y que nos une” [\[88\]](#) (el destacado con negritas nos pertenece).

i. La forma en que deberá garantizarse la participación

En definitiva, en virtud de todo lo desarrollado a lo largo del presente considerando y tal como se había anticipado, el recurso de apelación ensayado por Estudio 7-SAS debe ser rechazado en este segmento. Por lo tanto, la EIA, en el marco de la normativa ambiental municipal, resulta insoslayable y, por ende, deberá ser sustanciada por el Consejo o Comisión del Ambiente, en los términos de la Ordenanza n.º 9847. Esto impide que la medida cautelar, que se encuentra vigente, pueda ser levantada -como pretendía el recurrente-, porque la EIA, aunque no es exigible en función de la Ley n.º 10208 (considerando n.º I), sí lo es en virtud de la Ordenanza n.º 9847 (Decreto n.º 3312/10, art. 6, inc. 5, acáp. d).

En este punto, lo relevante no es que la Cámara hubiera puesto el énfasis en la Ordenanza n.º 11190, sino en los principios de prevención, precautorio, congruencia, complementariedad y optimización de la protección ambiental -todos de base constitucional (CN, art., 41)-, desarrollados a su vez por la LGA, a la que se debe adecuar toda la normativa ambiental provincial y municipal (Ley n.º 10208, art. 4, inc. a). En ese sentido, la preservación del patrimonio natural y cultural (CN, art. 41) fue el sostén que invocó la Cámara para concluir que el derecho a edificar “*se adquiere con el otorgamiento de la correspondiente licencia o autorización, siempre que el proyecto de construcción sea conforme con la ordenación vigente y aplicable: esta es la forma de concretar la legalidad y juridicidad urbanística, con un sentido holístico, integrador y sistemático, inspirado en una finalidad de interés público que es*

la preservación del ambiente” (Auto n.º 368/2022, resolución recurrida, ant. cit., considerando n.º 12).

En definitiva, el Consejo o Comisión del Ambiente deberá concretar el procedimiento de la EIA (art. 11); definir la intensidad de los estudios o informes que exigirá a la empresa en relación con un posible impacto en el ambiente natural y social (arts. 14/19, entre otros), y determinar el grado que conferirá a la participación ciudadana (arts. 11 [inc. c], 23, 32 y 33, entre otros), obligatoria, aunque no vinculante.

Respecto de lo último, si no se optara por una audiencia pública, igualmente deberá abrirse un espacio, de forma pública, oficial, reglada y que sea suficientemente difundido con antelación como para permitir que intervengan todos los vecinos interesados en expresarse, por ejemplo, en la incidencia que consideran que la obra puede tener en las características del barrio. En este caso, en un formato accesible (Ley n.º 27566, art. 6, anexo), la convocatoria deberá precisar el lapso en el que se podrá remitir una opinión no vinculante y el procedimiento de cargo y certificación de las presentaciones (en la hipótesis en que se optara por una modalidad digital); sintetizar y difundir toda la información actualizada sobre la iniciativa; los pasos administrativos que ya se han cumplido; normativa que resultara pertinente sobre las mejoras -en términos ambientales- que se exigen cuando lo proyectado lo fuera sobre una parcela atípica (Ordenanza n.º 8256, art. 25, inc. b); así como cualquier otro dato que sirviera para el esclarecimiento de la cuestión; esto último, teniendo en cuenta que el proyecto (22 unidades habitacionales, con espacio para 49 cocheras) se encuentra en una zona definida como APP y próxima al río Suquía. La Municipalidad deberá acreditar el cumplimiento de estos recaudos. Y, además, deberá colocar un cartel en el acceso al inmueble en el que se índice que el emprendimiento se encuentra sujeto a una EIA y abierto a la participación ciudadana (calle José Roque Funes n.º 1607). Con ese fin, tendrá que consignarse un número de teléfono, una dirección de correo electrónico y sistemas de identificación basados en imágenes que se utilizan para almacenar y transmitir información (por ej., un código QR), para que los interesados puedan acceder a la información pertinente.

Conviene insistir en el punto. Si el municipio se decantara por una variante de participación en

formato digital, deberá tener en cuenta lo que el TSJ ha observado expresamente sobre esta posibilidad [\[89\]](#). Esto es, que el “*el Estado deberá acreditar que ha hecho todo lo posible por allanar la conectividad y por haber brindado información previa que aliente la mayor presencia de personas posibles en el encuentro*”[\[90\]](#). En ese sentido, deberá preverse que, si se establece alguna forma de empadronamiento digital previo, este no podrá conllevar, “*bajo ningún concepto, el agravamiento de las posibilidades de acceso*”, porque eso “*supondría introducir un sesgo de exclusión intolerable*”[\[91\]](#).

Una vez recibidos los aportes, de forma fundada, la Comisión deberá efectuar una valoración crítica que ponga de manifiesto que las observaciones del público han sido “*debidamente consideradas*” (Ley n.º 27566, art. 7.4, anexo) y que han contribuido en el proceso. Esto, porque, como lo ha dicho el TSJ en varias ocasiones, “[b]ajo ningún punto de vista la participación ciudadana puede ser entendida como un mero requisito o prurito formal”[\[92\]](#). En la misma resolución o en otra (complementaria), la Comisión deberá decidir si corresponde otorgar la licencia o declaración de impacto ambiental (arts. 26 y 32).

En definitiva, lo que se ordena por medio de la presente resolución responde estrictamente a lo que manda la normativa ambiental municipal. Por ende, no puede ser visto ni significar “*una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino antes bien [como] una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana*”[\[93\]](#). Esto, con el fin de subsanar o de integrar los elementos que resultaran pertinentes para que la obra definitiva conjugue la iniciativa particular (derecho de ejercicio individual) con la preocupación por los valores socioambientales y culturales compartidos (interés o derecho de incidencia colectiva). Por ello, la *Laudato si* acierta en lo siguiente: “*La participación requiere que todos sean adecuadamente informados de los diversos aspectos y de los diferentes riesgos y posibilidades, y no se reduce a la decisión inicial sobre un proyecto, sino que implica también acciones de seguimiento o monitorización constante. Hace falta sinceridad y verdad en las discusiones [...]*”[\[94\]](#).

III. COSTAS

En relación con las costas de esta instancia, corresponde que sean distribuidas por el orden causado (art. 130 del CPCC, que resulta aplicable en forma supletoria por la remisión que posibilita el art. 17 de la Ley n.º 4915). Esto, en atención a la complejidad y singularidad de la cuestión en la que, por ejemplo, por primera vez, fue tratado lo concerniente al valor de los dictámenes que emite la Secretaría de Ambiente de Córdoba cada vez que se le pregunta si una iniciativa debe ajustarse a las regulaciones de la Ley n.º 10208, en el marco del registro creado con tal fin (REANACAT). A ello hay que sumar que el recurrente pudo considerar que mediaban razones fundadas para sostener un criterio diferente al de la Cámara y a favor del levantamiento de la medida cautelar. Esto, desde que los órganos administrativos ambientales (provinciales y municipales) sostenían que la obra no debía transitar una EIA.

Por los fundamentos y argumentos expuestos, y habiéndose expedido el Ministerio Público, el Tribunal Superior de Justicia,

RESUELVE:

I. Hacer lugar, en forma parcial, al recurso de apelación planteado por Estudio 7-SAS (tercero) y, por ende, revocar solo el segmento del Auto n.º 368 (30 de diciembre de 2022), de la Cámara Contencioso-Administrativa de Segunda Nominación, de la ciudad de Córdoba, que había concluido que el emprendimiento proyectado para el inmueble ubicado en la calle José Roque Funes n.º 1607 debía ser sometido a una evaluación de impacto ambiental (EIA), en los términos de la Ley provincial n.º 10208 (considerando n.º 10 y n.º 11 de dicha resolución). Todo de conformidad, con los fundamentos brindados en el considerando n.º I de la presente.

II. No hacer lugar al recurso de apelación formulado por Estudio 7-SAS (tercero) respecto del segmento del Auto n.º 368/2022, de la Cámara Contencioso-Administrativa de Segunda Nominación, que había concluido que no era posible levantar la medida cautelar que se encuentra vigente hasta que el referido emprendimiento no afronte una EIA, en los términos de la Ordenanza municipal n.º 9847 (según el Decreto reglamentario n.º 3312/10, art. 6, inc. 5, acáp. *d*), pero por los fundamentos brindados en el considerando n.º II de la presente resolución.

III. Ordenar a la Municipalidad de Córdoba que, en un plazo perentorio y por medio del órgano competente (Comisión o Consejo del Ambiente), sustancie el procedimiento de EIA previsto por la Ordenanza n.º 9847, para lo cual aquella deberá determinar la profundidad y extensión de los estudios o informes de impacto socioambiental que serán solicitados (arts. 14, 17 y 18 de dicha norma), así como la modalidad que tendrá la instancia de participación ciudadana, pública y obligatoria (arts. 11 [inc. c], 23, 32 y 33, entre otros). Esta última (en forma presencial o digital) deberá ser difundida de forma amplia y con suficiente antelación, para permitir que los vecinos e interesados puedan expresarse, con toda la información actualizada, sobre la obra proyectada para ser montada en la calle José Roque Funes n.º 1607 (barrio Cerro de las Rosas, de la ciudad de Córdoba, donde deberá colocarse un cartel referido a la EIA); carácter y valor socioambiental de la parcela (en la denominada Barranca del Cerro); normativa favorable a las mejoras (ambientales) que deben observarse cuando se permiten construcciones por encima de las alturas permitidas para la zona (Ordenanza n.º 8256, art. 25, inc. b), entre otros aspectos. Luego, la referida Comisión o quien corresponda deberá dictar el o los actos administrativos complementarios por medio de los cuales se acredite que se han considerado debidamente las observaciones del público. Todo, de conformidad con los fundamentos brindados en el considerando n.º II de la presente resolución.

IV. Disponer que, una vez que se cumpla con lo ordenado en el punto anterior, la Cámara Contencioso-Administrativa de Segunda Nominación deberá ponderar si están dadas las condiciones para tener por efectivizadas las exigencias que obligan a completar, integrar o subsanar los actos administrativos ya dictados, de manera de sustanciar el procedimiento de la EIA y de asegurar en él la participación ciudadana. Entonces, la Cámara dispondrá y resolverá lo que, en consecuencia, correspondiera; en particular, respecto de la medida cautelar de no innovar, en virtud de las nuevas circunstancias.

V. Exhortar a la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba (Ministerio de Ambiente y de Economía Circular) para que, en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley n.º 10208 (art. 7), considere la posibilidad de modificar la Resolución n.º 330/2020. Esto, con el fin de garantizar que, en

atención a la posible incidencia o afectación de intereses o bienes de incidencia colectiva (CN, arts. 41 y 43; CP, art. 53, y Ley n.º 10208, arts. 71 y 72), se dé a publicidad cada vez que alguien -siquiera- consulta si una obra o proyecto debe someterse a las disposiciones de las leyes n.º 10208 o n.º 9814 y antes de que la propia SAC conteste. Todo, según los fundamentos brindados en el considerando n.º I (acáps. *d, e y f*).

VI. Exhortar a la Municipalidad de Córdoba para que, en virtud de las competencias concurrentes que le caben en materia ambiental (cfr. la CP, arts. 180 y 186, inc. 7, y preámbulo y art. 28 de la Carta Orgánica Municipal, entre otros) y por medio del órgano o dependencia que corresponda, contemple algún mecanismo que posibilite consultar si un determinado emprendimiento, proyecto u obra debe ser sometido a un procedimiento de EIA, de manera que la mera pregunta y la respuesta que oficialmente se brindara formen parte de un registro público que pueda ser fácilmente consultado. Todo, según los fundamentos brindados en el considerando n.º I (acáp. *d, e, f y g*).

VII. Imponer las costas de esta instancia por el orden causado (art. 130 del CPCC, de aplicación supletoria por la remisión que posibilita la Ley n.º 4915, art. 17).

Protocolícese, hágase saber, dese copia y bajen.

[1] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 63 (5 de junio de 2024), “Leonardi” (considerando n.º I, acáp. *a*).

[2] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 70 (6 de octubre de 2020), “Pierantonelli” (considerando n.º II, acáp. *a*).

[3] A los mencionados “Leonardi” y “Pierantonelli” se pueden sumar también los siguientes: autos n.º 41 (22 de abril de 2024), “Rumie Vittar”, y n.º 29 (9 de marzo de 2022), “Basualdo”, entre otros.

[4] Sentencia n.º 5 (13 de octubre de 2020), “Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín” (considerando n.º II). Y, en el mismo sentido, “Pierantonelli”, ant. cit., entre otros.

[5] Cfr. TSJ, en pleno, SECO, “Pierantonelli”, ant. cit.

[6] TSJ, en pleno, SECO, “Basualdo”, ant. cit.

[7] Cfr. TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 19 (20 de noviembre de 2018), “MAP SA” (considerando n.º 10, acáp. a). Y, en el mismo sentido, el Auto n.º 146 (8 de agosto de 2023), “Castellano” (considerando n.º I, acáp. b), entre otros.

[8] TSJ, en pleno, SECO, “Pierantonelli” (considerando n.º I), ant. cit.

[9] TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º I, acáp. a), ant. cit.

[10] Cfr. TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º I, acáp. a), ant. cit.

[11] Cfr. CSJN, Fallos, 329:3493 (considerando n.º 19, voto de la mayoría).

[12] TSJ, en pleno, SECO, “Rumie Vittar” (considerando n.º II), ant. cit.

[13] TSJ, en pleno, SECO, “Pierantonelli” (considerando n.º II, acáp. a), ant. cit.

[14] TSJ, en pleno, SECO, “Rumie Vittar” (considerando n.º II), ant. cit.

[15] La norma, sancionada el 17 de agosto del año 2022, fue promulgada por el Poder Ejecutivo y fue publicada en el Boletín Oficial el 9 de septiembre del mismo año.

[16] TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 4 (19 de marzo de 2025), “CORMECOR” (considerando n.º II, acáp. n.º 6).

[17] Falbo, Aníbal J.; “El acto administrativo ambiental: su diseño por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ‘Salas’ y ‘Mamaní’”, Revista de Derecho Ambiental (La Ley), Buenos Aires, n.º 62 (año 2020), acáp. n.º II.

[18] Texto ordenado por las modificaciones posteriores (leyes n.º 6658 y n.º 10618).

[19] Botassi, Carlos A; “El proceso contencioso-administrativo ambiental”, en Cafferatta, Néstor (director), *Summa ambiental*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, t. II, p. 956.

[20] Botassi, Carlos A; “El proceso contencioso-administrativo ambiental”, ant. cit., p. 956.

[21] Por medio de la Ley n.º 27566 (sancionada el 24 de septiembre de 2020 y publicada en el Boletín Oficial el 19 de octubre del mismo año), el Congreso nacional aprobó el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, más conocido como “Acuerdo de Escazú”, primer tratado internacional de la región sobre la materia.

[22] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 146 (8 de agosto de 2023), “Castellano” (considerando n.º I, acáp. b).

[23] TSJ, en pleno, SECO, “Castellano” (considerando n.º I, acáp. b), ant. cit. Y, con anterioridad, “MAP SA”, ant. cit., y los autos n.º 87 (5 de noviembre de 2020), “Urbantec”, y n.º 111 (14 de diciembre de 2020), “ADARSA”.

[24] Sesin, Domingo J. y Sosa, Daniel S.; *Código Contencioso-Administrativo de Córdoba*, Advocatus, Córdoba, 2024, p. 18.

[25] Sesin, Domingo J. y Sosa, Daniel S.; *Código Contencioso-Administrativo de Córdoba*, ant. cit. p. 28.

[26] Falbo, Aníbal J.; “El acto administrativo ambiental: su diseño por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ‘Salas’ y ‘Mamani’”, ant. cit., acáp. n.º I.

[27] Falbo, Aníbal J.; “El acto administrativo ambiental: su diseño por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ‘Salas’ y ‘Mamani’”, ant. cit., acáp. n.º II.

[28] Verbic, Francisco, “La Corte Suprema Argentina y la construcción del derecho constitucional a un debido proceso colectivo”, *International Journal of Procedural Law*, 2015, vol., n.º 1, p. 3.

[29] Comadira, Julio Rodolfo, Héctor Jorge Escola y Julio Pablo Comadira (coordinador, colaborador y actualizador); *Curso de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2017, t. I, p. 389.

[30] La Legislatura sancionó la referida norma el 19 de mayo de 2021 y esta fue publicada en el Boletín Oficial el 22 de junio del mismo año.

[31] Cfr. la información publicada en el sitio web del Poder Judicial: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/JusticiaCordoba/Inicio/indexDetalle.aspx?codNovedad=33574>. Fecha de consulta: 26 de agosto de 2024.

[32] TSJ, en pleno, SECO, autos n.º 49 (8 de abril de 2021), “ISLYMA y otros”, y “Rumie Vittar”, ant. cit., entre otras.

[33] TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 8 (30 de diciembre de 2020), “M., C. M.” (considerando n.º I, acáp. a).

[34] TSJ, en pleno, SECO, “M., C. M.” (considerando n.º I, acáp. a), ant. cit.

[35] TSJ, en pleno, SECO, “M., C. M.” (considerando n.º I, acáp. a), ant. cit.

[36] TSJ, en pleno, SECO, “M., C. M.” (considerando n.º I, acáp. a), ant. cit.

[37] TSJ, en pleno, SECO, “M., C. M.” (considerando n.º I, acáp. a), ant. cit.

[38] Cfr. TSJ, SECO, “Leonardi” (considerando n.º I, acáp. a), ant. cit.

[39] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 168 (21 de septiembre de 2023), “Centro Vecinal de Barrio Cerro de las Rosas” (considerando n.º I, acáp. a).

[40] TSJ, en pleno, SECO, “Centro Vecinal de Barrio Cerro de las Rosas” (considerando n.º I, acáp. a).

[41] La Dirección de Planeamiento Urbano, en cambio, calificó a la zona como “F1” (conf. el sexto párrafo del documento

fechado el 11 de febrero de 2019). Aun cuando se tratara de un error, lo relevante es que las alturas máximas permitidas para ambas zonas (F1 y F2) no diferirían.

[42] TSJ, en pleno, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. a).

[43] TSJ, en pleno, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. a).

[44] TSJ, en pleno, SECO, “CORMECOR” (considerando n.º II, acáp. 6), ant. cit.

[45] TSJ, en pleno, SECO, “CORMECOR” (considerando n.º II, acáp. 6), ant. cit.

[46] Falbo, Aníbal J.; Aníbal J.; “El acto administrativo ambiental: su diseño por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ‘Salas’ y ‘Mamaní’”, ant. cit., acáp. n.º II.

[47] TSJ, en pleno, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. a), ant. cit.

[48] CSJN, Fallos, 342:1061 (considerando n.º 8, voto en disidencia de los jueces Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti).

[49] TSJ, en pleno, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. a), ant. cit.

[50] CSJN, Fallos, 342:1061 (considerando n.º 22 [acáp. ii], voto de los jueces Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti), ant. cit.

[51] TSJ, en pleno, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. a), ant. cit.

[52] TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. b), ant. cit.

[53] TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. b), ant. cit.

[54] Bressan Bernhardt, “La inserción del Acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico argentino en materia ambiental. Aportes para pensar una gobernanza urbana participativa”, en *Justicia Ambiental y Climática* (Revista de Derecho Ambiental de la ONG Fiscalía del Medio Ambiente [FIMA]), Santiago de Chile, 2021, n.º 13, p. 94.

[55] TSJ, en pleno, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. b), ant. cit.

[56] Algo que, por otra parte, garantiza la Ley n.º 17032, que aprueba el denominado Concordato o “Acuerdo entre la Santa Sede y la República Argentina” (año 1966; cfr. especialmente el punto n.º IV del instrumento). Sin perjuicio de que dicho concordato ha sido objeto de reconocimiento suprallegal en la reforma constitucional de 1994 (CN, art. 75, inc. 22, 1.º párr.).

[57] Cfr. Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la casa común*, Ágape libros, Buenos Aires, 2015 (1.ª ed.). Allí, el pontífice alerta sobre “la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral” (pp. 15 y 16). Y, por eso, subraya que el documento está dirigido

“a cada persona que habita el planeta” (p. 1) y “a todas las personas de buena voluntad” (p. 43, entre otras).

[58] CSJN, Fallos, 330:5435 (voto concurrente de los jueces Carlos S. Fayt y Enrique Santiago Petracchi, considerando n.º 8) y 340:483 (voto en disidencia del juez Juan Carlos Maqueda, considerando n.º 5).

[59] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la casa común*, Ágape libros, Buenos Aires, 2015 (1.^{era} ed.), p. 88.

[60] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la casa común*, ant. cit., p. 88.

[61] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la casa común*, ant. cit., p. 89.

[62] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la casa común*, ant. cit., p. 89.

[63] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la casa común*, ant. cit., p. 89.

[64] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la común*, ant. cit., p. 90.

[65] Bressan Bernhardt, “La inserción del Acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico argentino en materia ambiental. Aportes para pensar una gobernanza urbana participativa”, ant. cit., p. 95.

[66] Bressan Bernhardt, “La inserción del Acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico argentino en materia ambiental. Aportes para pensar una gobernanza urbana participativa”, ant. cit., p. 95.

[67] TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. b), ant. cit.

[68] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 50 (13 de abril de 2021) “Fischer” (considerando n.º I).

[69] TSJ, en pleno, SECO, “Fischer” (considerando n.º I, acáp. a), en el que, a su vez, se cita la siguiente obra: Dworkin, Ronald; *Life’s dominion*, Vintage Books, Nueva York (EE. UU.), 1993, p. 77 (traducción propia).

[70] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la común*, ant. cit., p. 92.

[71] TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. b), en el que, a su vez, se cita la siguiente obra: Giraldo, Omar Felipe y Toro, Ingrid; *Afectividad ambiental*, El Colegio de la Frontera Sur (Universidad Veracruzana), Chetumal, Quintana Roo (México), 2020, p. 112.

[72] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la común*, ant. cit., p. 109.

[73] TSJ, en pleno, SECO, “Asociación Civil Amigos de la Reserva San Martín” (considerando n.º III, acáp. b, apart. 3), ant. cit.

- [74] TSJ, en pleno, SECO, “Asociación Civil Amigos de la Reserva San Martín” (considerando n.º IV), ant. cit.
- [75] TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. b), ant. cit.
- [76] TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º I, acáp. b).
- [77] CSJN, Fallos, 344:1235 (considerando n.º 4 del voto de la mayoría). Y, en el mismo sentido, Fallos, 344:494.
- [78] CSJN, Fallos, 344:1235 (punto I.2 de la parte dispositiva del voto de la mayoría), ant. cit.
- [79] Cfr. TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. b).
- [80] TSJ, en pleno, SECO, “Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín” (considerando n.º II), ant. cit.
- [81] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 60 (26 de abril de 2024), “Mancinelli”.
- [82] TSJ, en pleno, SECO, “Mancinelli”.
- [83] CSJN, Fallos, 340:1193 (considerando n.º 7, voto de la mayoría).
- [84] CSJN, Fallos, 340:1193 (considerando n.º 7, voto de la mayoría).
- [85] TSJ, en pleno, SECO, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. d), ant. cit.
- [86] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la común*, ant. cit., p. 123.
- [87] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la común*, ant. cit., p. 123.
- [88] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la común*, ant. cit., p. 92.
- [89] TSJ, en pleno, SECO, “YSLYMA y otros” (considerando n.º II), ant. cit.
- [90] TSJ, en pleno, SECO, “YSLYMA y otros” (considerando n.º II), ant. cit.
- [91] TSJ, en pleno, SECO, “YSLYMA y otros” (considerando n.º II), ant. cit.
- [92] TSJ, en pleno, SECO, “ISLYMA y otros” (considerando n.º II), ant. cit. Y, en el mismo sentido, “Leonardi” (considerando n.º II, acáp. c), ant. cit.
- [93] CSJN, Fallos, 339:201 (considerando n.º 8).
- [94] Papa Francisco; Laudato si: *carta encíclica sobre el cuidado de la común*, ant. cit., p. 109.

Texto Firmado digitalmente por:

ANGULO MARTIN Luis Eugenio

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.09.03

SESIN Domingo Juan

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.09.03

TARDITTI Aida Lucia Teresa

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.09.03

RUBIO Luis Enrique

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.09.03

CACERES Maria Marta

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.09.03

LOPEZ PEÑA Sebastian Cruz

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.09.03

VALENTINI Jessica Raquel

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.09.03