



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

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

 08/08/2023 - Protocolo de Autos

Nº Resolución: 146

Año: 2023 Tomo: 4 Folio: 1147-1166

EXPEDIENTE SAC: 11261890 - CASTELLANO, LUCÍA Y OTROS C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE  
CÓRDOBA - ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD COLECTIVA

PROTOCOLO DE AUTOS. NÚMERO: 146 DEL 08/08/2023

**AUTO**

Córdoba,

**Y VISTOS:**

Estos autos, caratulados “CASTELLANO, LUCÍA Y OTROS C/ SUPERIOR GOBIERNO DE  
LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - ACCION DECLARATIVA DE  
INCONSTITUCIONALIDAD” (expte. SAC n.º 11261890), en los que los actores promovieron una  
acción declarativa de inconstitucionalidad (ADI) en contra de la Ley n.º 10830.

**DE LOS QUE RESULTA:**

1. Los actores dedujeron la ADI el 19 de septiembre de 2022 (operación electrónica [OE] n.º 10423895). En la presentación, además de haber citado jurisprudencia que consideran aplicable (y favorable a su pretensión), de haber formulado reserva de formular un caso federal y de haber solicitado que se los exima de pagar la Tasa de Justicia y de una eventual imposición de costas, esgrimieron lo siguiente:

a) En cuanto a la legitimación para actuar, destacaron su carácter de ciudadanos, habitantes de la provincia de Córdoba (del departamento Colón), integrantes de la Asamblea Vecinos del Chavascate y de defensores ambientales, en los términos de la Ley n.º 27566 (aprobó el Convenio Regional sobre

Acceso a la Información, a la Participación Pública y al Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe). Asimismo, subrayaron su condición de “*sujetos principalmente afectados por la Ley 10830*” (p. 3 del escrito, en su versión digital), que ha modificado “*sustancialmente la Ley General del Ambiente de la Provincia de Córdoba n.º 10208*” (p. 3, ídem). En ese sentido, precisaron que, desde hace muchísimos años, están comprometidos con la lucha relacionada con el emprendimiento que se pretende llevar adelante en “*la cuenca media alta de la zona de Candonga (‘zona roja’, categoría I por la Ley 26331)*” (p. 2, ídem).

En definitiva, se definen como “*un grupo de personas que tienen un interés superior a la simple calidad de vecinos*” (p. 3, ídem), en tanto “*activistas o defensores ambientales que ostentan un interés permanente en la protección de un derecho difuso que surge en torno a la cuestión ambiental amparada constitucionalmente (art. 43 de la nacional y art. 53, de la provincial)*” (p. 3, ídem). Así, invocaron “*la posible afectación de intereses de incidencia colectiva*” (p. 3, ídem) como causa de su accionar, respecto de los cuales, aparecen como especialmente “*interesados, concernidos y vinculados por los efectos de los actos y omisiones*” (p. 3, ídem) que pudieran lesionarlos.

En ese sentido (cfr. las pp. 4/7, ídem), señalaron que la reforma, sancionada el 17 de agosto del año 2022 (promulgada por el Poder Ejecutivo y publicada en el Boletín Oficial el 9 de septiembre del mismo año), ha puesto en una situación de vulnerabilidad a toda la comunidad biótica de la provincia. Luego, efectuaron una reseña doctrinaria y jurisprudencial sobre la relevancia de enfocar la cuestión de la legitimación con sentido amplio teniendo en cuenta que se encuentra en juego un bien de carácter colectivo o ligado a intereses difusos (el ambiente).

Como consecuencia, por entender que resultan directamente afectados “*por las consecuencias que tendrá esta normativa en los diversos territorios*” (p. 8, ídem) en los que habitan, así como en el ejercicio de sus derechos, solicitaron que se les acuerde participación.

b) De forma introductoria, señalaron que la reforma que cuestionan, al haber reemplazado los anexos n.º I y n.º II de la Ley n.º 10208, ha violado principios y derechos de rango constitucional. Esto, por una parte, debido a “*la absoluta ausencia de un procedimiento participativo*” (p. 8, ídem) en el

proceso de discusión y sanción de la Ley n.º 10830. Por la otra -aseguraron-, debido a la transgresión de los principios de progresividad y de no regresión. Lo último -recalaron-, al haber desprotegido a gran parte del territorio provincial establecido como zona roja por la Ley n.º 9814 (Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo), en tanto ahora se permite la concreción de proyectos privados (loteos y otros emprendimientos) sin “*la exigencia previa del inicio del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental [la EIA], que incluye el estudio de impacto ambiental [el EIA] y las audiencias públicas [AP]*” (p. 8, ídem).

Además, puntualizaron que la modificación ya no exige “*la obligatoriedad de dicho requisito a determinadas actividades agroindustriales*” (p. 8, ídem), que anteriormente estaban sometidas al procedimiento de la EIA. Lo mismo ocurre -agregaron- con las antenas de telefonía e internet, supuesto en el que ahora la EIA solo resulta exigible para las estructuras portantes, “*sin tener en cuenta los efectos en la salud que estas [la instalación de las antenas en su totalidad] puedan generar*” (p. 8, ídem).

c) Remarcaron que el proyecto de reforma de los anexos I y II de la Ley n.º 10208 fue enviado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura el 22 de julio de 2022, presuntamente, para actualizarlos y dotarlos de mayor precisión; esto es, para eliminar “*contradicciones, ambigüedades y lagunas normativas*” (p. 11, ídem). Relataron que el 17 de agosto, 19 días hábiles posteriores, se dispuso el tratamiento sobre tablas (cfr. las pp. 10/13, ídem), con la consiguiente aprobación -sin mayores discusiones- y posterior publicación (el 9 de septiembre de 2022) en el Boletín Oficial. Insistieron en que la modificación ha operado de esa forma, pese a que los cambios están “*necesariamente vinculados con el derecho humano a la participación ciudadana en materia ambiental*” (p. 11, ídem), lo que es objetivo de la política que se debe cumplir, en virtud de la Ley n.º 10208 (art. 3, inc. d) y de la LGA (art. 2, inc. c). Por ello -arguyeron-, actividades que, para poder desarrollarse en Córdoba antes requerían una condición imprescindible (la EIA), ahora ya no deben cumplir con eso, lo que “*significa una flexibilización*” (p. 12, ídem) y, por lo tanto, “*una mayor desprotección desde el punto de vista ambiental*” (p. 12, ídem). A modo de ejemplo, citaron que, con anterioridad, por ejemplo, el inicio del

procedimiento de la EIA era requerido para cualquier desmonte de los montes protegidos y/o permanentes (inc. 32, anterior anexo I), en cualquier categoría de zonificación. Ese ítem -afirmaron-, directamente, ha sido suprimido, con el argumento de que ello “*estaría prohibido por la Ley n.º 9814, sobre todo en las zonas rojas, categoría I, cosa que es totalmente falso*” (p. 12, ídem).

d) Los accionantes manifestaron que los cambios concretados, además de haber transgredido las disposiciones de las constituciones de la Nación (CN, art. 41) y de la provincia (CP, art. 66), también han avanzado sobre el derecho a la participación ciudadana y, por esta vía, a la “*democratización de las decisiones políticas, [que] encuentra resguardo también en el marco del derecho internacional aplicable*” (p. 13, ídem). Así, explicaron que el denominado Acuerdo de Escazú, aprobado por la Ley n.º 27566, prevé los procesos participativos en relación con las decisiones regulatorias ambientales generales (art. 7, párr. 3); es decir, regula “*el mecanismo de elaboración participativa de normas*” (p. 13, ídem), del que -enfataron- ha carecido la Ley n.º 10830, lo que “*surge con claridad de las exposiciones efectuadas por la miembro opinante defensora del proyecto en el plenario de la Legislatura*” (p. 14, ídem). Apuntaron que, en igual sentido, se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por medio de la Opinión Consultiva n.º 23/17.

e) En la misma línea, consideraron que, de ninguna forma, los cambios introducidos pueden ser reputados como menores o como una simple “*actualización estética de una norma tan sensible, como la Ley n.º 10208*” (p. 15, ídem), de cuyo debate, en su momento, sí “*participaron diversos sectores de la sociedad civil*” (p. 15, ídem). La Ley n.º 10830, en cambio -ponderaron-, “*confronta de manera negativa todos los principios en materia de orden público ambiental*” (p. 15, ídem), de “*manera ostensible, llamativa y flagrante*” (p. 15, ídem), a lo que hay que sumar que el cuerpo legislativo “*omitió abrir el proceso participativo, obligatorio*” (p. 15, ídem) en virtud de la normativa vigente. Acotaron que la inconstitucionalidad de las nuevas disposiciones se advierte en que se “*ha disminuido ese piso mínimo básico de protección asegurada [por la LGA y por la propia Ley n.º 10208], al violar los principios de no regresión y progresividad*” (p. 18, ídem). Por ello, advirtieron que, si no se hace lugar a lo demandado, se empeorará “*la ya delicada situación de la biodiversidad en la provincia de*

Córdoba” (p. 18, ídem) y se colocará los derechos a la vida, a la salud y a un ambiente sano “*en una tremenda situación de inestabilidad*” (p. 18, ídem).

En este punto, recordaron que, de acuerdo con el principio de progresividad, solo son admisibles las modificaciones que pudieran conducir a una situación ambiental mejor que la anterior. Por ello -indicaron-, los estados deben adoptar, lo más expedita y eficazmente posible, “*las medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial que tengan como finalidad el incremento gradual, constante, sostenido y sistemático del alcance y amplitud del nivel de protección ambiental*” (p. 18, ídem). En relación con esto -añadieron-, el nivel de protección alcanzado debe ser “*respetado, no disminuido, sino más bien incrementado*” (p. 18, ídem). Y, por ello, dijeron que cualquier cambio debe ser fruto de un “*proceso que permita una participación pública informada y [que] considere las normas nacionales e internacionales*” (p. 19, ídem), en vez de “*adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivas*” (p. 19, ídem). Esto último, según expresaron, conecta con el principio de no regresividad, que obliga a no perforar los pisos protectorios fijados previamente. Por eso, no dudan en considerar que la verdadera intención de la Ley n.º 10830 ha sido la de “*recortar o cercenar la participación ciudadana flexibilizando o simplemente eliminando las condiciones para la habilitación de funcionamiento de ciertos emprendimientos*” (p. 20, ídem).

f) Seguidamente, los actores marcaron los cambios legislativos concretos que resultarían inconstitucionales por violación de los dos principios señalados en el acápite anterior. Así, precisaron que el punto n.º 22 (anexo I) ha sido modificado sin que, en la exposición de motivos, se justificara la razón y pese a que “*expresamente la legisladora Nadia Fernández [miembro informante] indicó que hasta el punto 32 no ha[bía] ninguna modificación*” (p. 20, ídem). El referido punto 22 -acotaron- ahora solo menciona como sujetos a la EIA a los “*parques y complejos industriales*” cuando antes la regulación incluía la “[l]ocalización de parques y complejos industriales y los proyectos de su correspondiente infraestructura”. Esto, de acuerdo con su interpretación, abrirá la discusión acerca de “*si las instalaciones y obras civiles quedan alcanzadas [o no] por la norma*” (p. 21, ídem), con lo que, probablemente, habrá que “*esperar prácticamente [hasta el] comienzo del funcionamiento de la*

*actividad para recién comenzar con la etapa de la EIA y los cuestionamientos de índole ambiental”* (p. 21, ídem). Insistieron en que el retroceso en términos protectorios es evidente, dado que ahora se *“permite avanzar con proyectos de infraestructura sin someterlos a la EIA, pese a que se trate [pudiera tratarse] de alguna actividad contaminante”* (p. 21, ídem).

Luego, apuntaron que, según el proyecto elevado a la Legislatura, el punto n.º 23 (anexo I) sería reformado, pese a lo cual finalmente fue suprimido. Esto -dijeron-, pese a que consagraba la EIA para *“desmante sobre los montes protegidos y/o permanentes”* (anterior anexo I). Explicaron que ahora, en cambio, la obligatoriedad de la EIA ha quedado reducida a las *“obras públicas, de interés público o de infraestructura, en los términos del artículo 14 de la Ley n.º 9814 [Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos]”* (p. 21, ídem), con el argumento de que *“los desmontes están prohibidos en la provincia en virtud de las leyes n.º 8066 y n.º 9219”* (p. 21, ídem). Pero esto -aseveraron- es una falacia, desde que, por ejemplo, la Ley n.º 8066 clasifica los tipos de bosques, pero luego *“prevé las condiciones en las cuales podrá producirse el desmante según la clasificación”* (p. 21, ídem), por lo que no prohíbe tal práctica que ahora podrá concretarse -infririeron- sin la EIA.

Asimismo, respecto de las obras de interés público o de infraestructura, objetaron que haya una remisión a la Ley n.º 9814 (art. 14), que ya consagraba la EIA, en contradicción con la ley nacional de presupuestos mínimos [n.º 27520] que *“no habilita desmontes en ningún caso para los bosques de la categoría F”* (p. 22, ídem), como sí lo hace de forma excepcional la norma provincial.

En definitiva, según la demanda, ahora *“con un simple aviso de proyecto u otro trámite que lo reemplace, el desmante, en cualquier zona de categorización de las leyes n.º 26331 y de la local, n.º 9814, se hará sin que nada lo pueda detener”* (p. 22, ídem). Es decir, el esquema anterior, incluso *“pese a la desprotección de la Ley n.º 9814, obligaba al inicio del proceso de [la] EIA”* (p. 22, ídem). Por ello, concluyeron que esta modificación, *“a puertas cerradas”*, sin *“consenso ni participación”* (p. 23, ídem), además de un *“grosero error”*, significa un retroceso, porque *“reduce al mínimo las condiciones y flexibiliza al máximo las posibilidades del desmante en una provincia que no [los] admite”* (p. 23, ídem) más.

También denunciaron como una regresión que, en virtud del nuevo punto n.º 35 (anexo I), solo las plantas de silos o centros de acopios de cereales (con capacidad mayor a las 2.500 toneladas), consideradas urbanas, serán sometidas a las EIA cuando, anteriormente, todas (las rurales, también) debían ser sujetas a tal proceso (cfr. la p. 24, ídem). Más alarmante -señalaron- es que la norma que específicamente regula la cuestión (la Ley n.º 9855), a la que ahora remite el acápite, “*directamente prohíbe la instalación de nuevas plantas en zonas urbanas (art. 16, in fine)*” (p. 24, ídem).

Otro punto que cuestionaron constitucionalmente es que, originariamente, se requería la EIA para los loteos y planes de viviendas de una superficie total superior a las 3 hectáreas. Ahora, en cambio -puntualizaron- solo procederá para cuando se trate de más de 25 lotes, con lo cual “*un emprendimiento de 24 lotes, sin importar sus dimensiones, estaría exento de cumplimentar la EIA*” (p. 24, ídem).

Además, dieron cuenta de que la Ley n.º 10830 también ha eliminado la EIA para los supuestos de loteos y planes de viviendas cuando se localizaran en zonas de bosques protectores o áreas protegidas (Ley n.º 6964), cualquiera que fuera la magnitud; cuando incluyeran más de 10 unidades, no contarán con obras de saneamiento básico (efluentes cloacales, agua segura, etc.) y/o incluyeran la apertura de calles; o cuando superaran una superficie de una hectárea, excepto aquellos que se localizaran en zonas de bosques protectores y permanentes o áreas protegidas (Ley n.º 6964). Lo mismo se ha hecho -alertaron- respecto de las denominadas “áreas de amortiguamiento” (cfr. el actual punto n.º 37 con los antiguos puntos n.º 40, n.º 41 y n.º 47).

Por último, respecto del anexo II (enumera los proyectos que pueden estar condicionalmente sujetos a un EIA) tacharon por presuntamente inconstitucional el punto n.º 3.b, inc. g (anexo II), porque ahora solo alude a las estructuras portantes de las antenas. Por esta vía -conjeturaron-, la norma “*ha dejado de contemplar el supuesto de las instalaciones de transmisión o repetición de señales (antenas repetidoras de telefonía y/o comunicación en general)*” (p. 25, ídem). Al mismo tiempo, criticaron la posibilidad de que la Secretaría de Ambiente, en su calidad de autoridad de aplicación de la Ley n.º 10208, “*puede dar por cumplidos los requisitos de la normativa [vigente] con la sola aprobación*

*municipal*” (p. 25, ídem), en vez de *“haber avanzado en la regulación de las mediciones o parámetros sanitarios -además de los técnicos-”* (p. 25, ídem).

g) Hasta que no se resuelva la pretensión constitucional de fondo, los accionantes solicitaron al TSJ que dicte una medida cautelar que suspenda la vigencia y aplicación de la Ley n.º 10830. Esto, por entender que, de lo contrario, se puede colocar en una situación de vulnerabilidad a las denominadas *“zonas rojas”* protegidas por la Ley n.º 26331. Si no media dicha orden precautoria -lamentaron-, los empresarios *“desarrollistas”*, con sus proyectos de loteos, se abalanzarán sobre municipios y comunas para solicitar la *“prefactibilidad de [la] ubicación [de las iniciativas], cuando no, directamente, [la] autorización para urbanizar allí sin inicio del proceso de [la] EIA”* (p. 26, ídem). En la misma línea, sostuvieron que, si no se hace lugar a lo que piden provisoriamente, desaparecerá *“de manera vertiginosa, acelerada y dramática el poco bosque nativo que nos queda”* (p. 26, ídem).

Los actores pusieron especial énfasis en que, en el punto n.º 22 (anexo I), se haya suprimido la exigencia del proceso de la EIA a todo lo relacionado con la localización, así como a la correspondiente infraestructura de los parques y complejos industriales. Esto -indicaron- pone en evidencia la gravedad y profundidad de la reforma, que no puede ser tildada de ingenua o de descuidada cuando se sabe que, por ejemplo, *“el tema de la localización de este tipo de estructuras termina siendo vital”* (p. 26, ídem). Por ello, no dejan de vincular esta modificación legislativa en particular *“con la gesta de la localidad de Malvinas [Argentinas], que se opuso a la instalación de una megaplanta de la empresa Monsanto”* (p. 26, ídem), razón por la cual, en su lectura, este cambio solo *“ya es suficiente para suspender en forma urgente la aplicación de la Ley 10830”* (p. 27, ídem).

h) Por último, los demandantes exigieron que, dada la relevancia de las cuestiones involucradas, el TSJ abra un proceso de participación, para que *“diversos saberes puedan ilustrar [sobre] las cuestiones que van a involucrar leyes como estas”* (p. 30, ídem). En esa línea, pidieron que el TSJ convoque a una audiencia pública y que abra un período de inscripción para que organizaciones, sectores científicos, docentes, investigadores, biólogos, abogados, entre otros, puedan inscribirse y pronunciarse. A su entender, esto *“no solo será histórico en Córdoba”* (p. 30, ídem), sino que, además,

tendrá impacto en la propia sentencia que ha de dictarse.

En definitiva, los actores requirieron que se dicte la medida cautelar solicitada, que se celebre la audiencia requerida y que, finalmente, se haga lugar a la ADI y que se declare la inconstitucionalidad de la Ley n.º 10830, en su totalidad, por ser nula, de nulidad absoluta (cfr. las pp. 9, 30 y 31). Esto, por resultar presuntamente violatoria de derechos “*de índole colectiva*” (p. 9, ídem), expresados en la CP (art. 66), en la CN (art. 41), en tratados internacionales incorporados al bloque de constitucionalidad (CN, art. 75, inc. 22; Acuerdo de Escazú y Pacto de San José de Costa Rica), como así también en las leyes ambientales de presupuestos mínimos (n.º 25675 y n.º 26331)

2. Luego, se corrió traslado al Ministerio Público (MP) para que se pronuncie. Al hacerlo, el fiscal Adjunto (Dictamen E, n.º 788, OE n.º 98408074) consideró que la ADI debe ser admitida y dentro de las previsiones del Acuerdo Reglamentario [AR] n.º 1499 (año 2018), serie A, del TSJ, que regula los procesos colectivos. También se pronunció a favor de la acumulación -a la presente- de las dos causas promovidas el mismo día (19 de septiembre de 2022) y con el mismo fin, caratuladas “ADARSA (Asociación de Amigos del Río San Antonio) c/Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba - Acción declarativa de inconstitucionalidad” (SAC, n.º 11261910) y “Diz, Luciano Francisco y otros c/Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba – Acción declarativa de inconstitucionalidad” (SAC, n.º 11261891). No obstante, concluyó que debe ser rechazada la medida cautelar solicitada por los actores.

El MP tuvo especialmente en cuenta que las tres demandas “*son casi idénticas*” (p. 45 del dictamen, en su versión digital), persiguen el mismo propósito (la declaración de inconstitucionalidad de los anexos I y II de la Ley n.º 10208 según la reforma introducida por la Ley n.º 10830), fueron articuladas por la misma vía (ADI), contra el mismo demandado (el Gobierno provincial) y “*en clave colectiva*” (p. 48, ídem). En definitiva, de acuerdo con el MP, “*en las tres acciones se reclama por la defensa de intereses difusos, que son derechos de incidencia colectiva propiamente dichos*” (p. 49, ídem) y, respecto de los cuales, impera una “*legitimación amplia para reclamar en defensa del ambiente*” (p. 49, ídem). Asimismo, recalcó que en las tres se cumpliría con el carácter preventivo de

la ADI. Esto, desde que la normativa cuestionada fue publicada en el Boletín Oficial el 9 de septiembre de 2022 y las ADI fueron promovidas el 19 de septiembre del mismo año; es decir, las previsiones de la Ley n.º 10830 “[n]o habían tenido plena concreción respecto de la[s] situaci[ones] jurídico-subjetiva[s] que se denuncia[n]”.

3. Finalmente, se dictó el decreto con el consiguiente llamado de autos para resolver (OE n.º 98428736), el que, al haber quedado firme (OE n.º 98888318), ha dejado al TSJ en condiciones de expedirse sobre la admisibilidad de la acción intentada, así como de la medida cautelar solicitada. También, sobre si la demanda articulada encuadra en la regulación vigente para los procesos colectivos (AR n.º 1499/2018, serie A) y sobre si procede la acumulación a la que se ha hecho referencia en el punto anterior.

#### **Y CONSIDERANDO:**

#### **I. PRESUPUESTOS PARA LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD (ADI)**

En los términos del art. 165 (inc. 1, apart. a), de la CP, los actores requieren la actuación del TSJ en virtud de su competencia originaria para que declare la inconstitucionalidad de la reforma introducida por la Ley n.º 10830 a los anexos I y II de la Ley n.º 10208 (Política Ambiental).

Sucintamente, las objeciones apuntan en una doble dirección. Por una parte, en lo procedimental, porque los accionantes entienden que las modificaciones introducidas -por su magnitud- deberían haber tenido como marco una discusión pública amplia de todos los sectores involucrados o interesados. En ese sentido, sostienen que se han violado las previsiones de la LGA (art. 2, inc. c), de la Ley n.º 10208 (art. 3, inc. d) y del Acuerdo de Escazú (art. 7, incs. 1 y 2, entre otros), que garantizan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones ambientales.

Por otra parte, en lo sustantivo, esgrimen que la reforma ha reducido drásticamente los controles previos para la autorización de obras y emprendimientos que pueden tener impacto ambiental. Ello, por ejemplo, al haber quitado a algunos, directamente, de la nómina de los que deben ser sometidos a una EIA o al haber reducido las fases, aspectos o superficie de otros proyectos que tendrán que ser

sujetos a una EIA. Esto -según afirman- vulnera los principios de no regresión y de progresividad que rigen en la materia. Al mismo tiempo, en atención al carácter del bien jurídico en juego (ambiente), al justificar su legitimación para actuar, han invocado que lo hacen para evitar “*la posible afectación de intereses de incidencia colectiva*” (p. 3 de la demanda, en su versión digital).

Para un mejor y más claro desarrollo de las cuestiones planteadas, resulta pertinente formular las siguientes disquisiciones:

**a) Peculiaridades de la ADI en Córdoba**

Como el TSJ lo viene subrayando en los últimos años[1], el sistema procesal constitucional cordobés combina dos posibilidades. Por una parte y como se demanda en esta causa, que el control de constitucionalidad sea ejercido de forma concentrada (con carácter preventivo y declarativo) por el TSJ en el marco de su competencia exclusiva y originaria. Por la otra, que sea desplegado de forma difusa (con carácter reparador y por vía indirecta o incidental) por el resto de los tribunales.

En el primer supuesto, lo que se persigue es que el TSJ examine la compatibilidad constitucional de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, cartas orgánicas y ordenanzas municipales que dispusieran sobre materia regida por la Constitución provincial o, en general, por el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad federal. Es decir, que sanee el orden jurídico provincial de las normas tachadas de inconstitucionales, prácticamente, desde la incorporación de dichas disposiciones al ordenamiento, tras su sanción, promulgación y publicación. Esto patentiza el carácter preventivo y concentrado de este carril. En efecto, el referido cotejo procede antes de que la norma en cuestión sea aplicada, de forma individualizada, en una pluralidad de relaciones.

En cambio, el control por vía indirecta o incidental es el desarrollado por cualquier tribunal, en cualquier instancia; por lo general, en tanto una parte deduce una excepción o defensa de inconstitucionalidad. Lo relevante, y lo que lo distingue de la otra variante, es que ya se evalúa el despliegue o el impacto de aplicar la disposición cuestionada; esto es, por su eventual afectación a intereses o derechos, en el marco de una relación jurídica que se encuentra en desarrollo.

La circunstancia de que la ADI pueda ser -deba ser- planteada desde la entrada en vigor de la

disposición objetada no significa que en Córdoba rija una suerte de acción abstracta de inconstitucionalidad, como acontece en los sistemas de control concentrado clásicos (europeos). En efecto, en estos no se exige como condición imprescindible que el demandante acredite o justifique en qué lo afecta -de forma diferenciada- la norma en cuestión. Por el contrario, para la admisibilidad formal de la ADI, la CP prescribe que la cuestión constitucional sea promovida en forma directa ante el TSJ, como pretensión principal, en el marco de un caso concreto y por una parte interesada. Esto impide que el planteo lo sea con fines teóricos, consultivos, especulativos o simplemente por discrepar con lo promulgado; por ejemplo, por resultar contrario a la cosmovisión (filosófica, moral, ideológica, religiosa o política) del demandante. En efecto, la ADI debe ser ensayada por quien invoque un interés jurídico suficiente en que se supere la incertidumbre constitucional que la sola sanción de la norma impugnada pudiera proyectar sobre el campo de sus derechos, sean estos de carácter individual o de incidencia colectiva, como se esgrime en las presentes actuaciones.

Como consecuencia, para la admisión de la ADI debe darse una precondition marco: que *“la acción haya sido promovida con la perentoriedad que requiere un control excepcional, preventivo, de tipo directo, por parte de este Alto Cuerpo, prácticamente desde el momento mismo de la publicación de la disposición (cuando se trata de leyes, por ejemplo)”*[2]; es decir, antes de que la norma pueda aplicarse, desplegarse y concretizarse en una pluralidad de relaciones jurídicas. Esta exigencia no desaparece por el hecho de que, en el sistema procesal constitucional cordobés, no esté previsto un plazo perentorio de caducidad para la interposición de la ADI, vencido el cual ya no sea posible cuestionar a la norma ante la Corte Suprema o TSJ, como ocurre en otras provincias[3]. Por el contrario, es un presupuesto funcional, que se deriva necesaria e implícitamente de la clase de examen excepcional que se demanda al TSJ en el marco de su competencia concentrada y originaria; esto es, que practique *“una suerte de ‘juicio a la validez de las normas cuestionadas’ por su presunta inconstitucionalidad per se [por sí] y con independencia de cualquier circunstancia o contingencia que pudiera suscitarse en el momento de subsumir las previsiones de las normas impugnadas en las relaciones específicas”*[4]. De esto se desprende forzosamente lo siguiente: *“[S]i la ADI se admitiera*

*una vez consumado el daño sobre el derecho invocado, se desfiguraría el carácter excepcional de su dimensión preventiva, para ostentar una función netamente reparadora. Con ello, por supuesto, la competencia originaria del TSJ se ensancharía hasta el punto de comprender cualquier acto lesivo fundado en normas pretendidamente inconstitucionales”[5].*

#### **b) Potencialidad colectiva de la ADI**

Al mismo tiempo, en algunos precedentes, el TSJ ya había anticipado sobre “*la potencialidad colectiva que encierra [la] ADI*”[6], desde que la propia CP (art. 165, inc. 1, apart. a) la ha admitido y programado para impugnar -y, por lo tanto, incidir- sobre normas con alcances generales. Por ello, desde hace décadas, el TSJ tiene dicho que lo relevante es que, por medio de ella, se cuestione un acto de autoridad estatal (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, ordenanzas, etc.) que estatuya sobre materia regida por la Constitución, que “*regule conductas en forma impersonal, general y abstracta, y [que] tal regulación se postule como lesiva del ordenamiento constitucional*”[7].

Conviene insistir en lo anterior. Desde la óptica procesal, la ADI constituye el espacio o vía adecuada para llevar adelante el cotejo (concentrado) sobre la regularidad constitucional de la norma objetada - el juicio a su validez por sí mismo- antes de que ella, en la posterior etapa de aplicación, pueda surtir efectos en relaciones jurídicas concretas. Tal es así que la primera causa en la que se cuestionara a una determinada disposición operaría como “*una suerte de ‘caso testigo’*”[8]. Por ende, una vez que el TSJ despejara la incertidumbre constitucional que hubiera generado la interposición de la ADI ya no sería posible demandar que, otra vez, “*ejerciera el examen directo de compatibilidad constitucional*”[9] respecto de la misma norma. He allí la relevancia de ese primer pronunciamiento del TSJ, por el impacto o efecto expansivo que podría tener al fijar el debido alcance interpretativo de la previsión en cuestión, con “*independencia de cualquier circunstancia o contingencia*”[10]. En eso consiste la especificidad y potencialidad del control concentrado. En efecto, la regulación en cuestión luego podría ser impugnada pero ya por las implicancias relativas a su aplicación, debidamente individualizadas y particularizadas, en un vínculo concreto[11], siempre teniendo en cuenta lo que el TSJ hubiera determinado -por vía interpretativa y genérica- sobre la previsión cuestionada.

Pero donde la proyección colectiva de la ADI se aprecia y evidencia aún más es en la dimensión sustantiva. Esto es, cuando -como acontece en estas actuaciones- la norma es cuestionada por vulnerar, presuntamente, “*los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole reconocidos en esta Constitución*” (CP, art. 53). En la misma dirección, el AR n.º 1499, serie A (2018), por el que el TSJ ha regulado los **procesos colectivos**, define a estos últimos como aquellos en los que “*se dilucidan pretensiones que tengan por objeto la tutela difusa de bienes colectivos o el aspecto común de intereses individuales homogéneos, cualquiera que fuera la vía procesal escogida o pertinente para su protección*” (anexo n.º II, art. 1; lo destacado con negritas nos pertenece). Al mismo tiempo, en el momento de registrar una causa, con tal carácter, en el sistema de administración de causas (SAC), resulta obligatorio precisar en cuál categoría de las habilitadas por el SAC deberá ser inscripto y la ADI es una de las opciones posibles (cfr. el art. 5 del referido anexo n.º II), además del amparo colectivo genérico, de la acción colectiva y del amparo ambiental.

A lo anterior hay que agregar lo siguiente. Amén de que está enumerada específicamente entre las vías por las cuales puede ser sustanciado procesalmente un conflicto colectivo, la ADI -además y en general-, por su función constitucional, se ajusta adecuadamente a la prescripción general que contiene el propio AR n.º 1499, serie A (2018). En efecto, el art. 1 (anexo II) sirve como regla definitiva residual para, en caso de duda, determinar si la pretensión ensayada debe regirse por el referido acuerdo. Así, la mencionada disposición establece que, entre otras, quedarán excluidas “*las acciones o controversias referidas a derechos, intereses, bienes o situaciones jurídicas individuales que no tuvieran incidencia colectiva o que fueren de excluyente contenido patrimonial*” (art. 1, anexo II). Esto, de alguna forma y por oposición (*argumento a contrario*), define aquellas que sí están comprendidas; es decir, las que, con independencia del nombre (ADI o amparo, por ejemplo), versaran sobre un bien colectivo o sobre una trama común e indivisible (fáctica o normativa), aunque esta última impactara sobre intereses o derechos individuales, siempre que ellos no fueran de contenido patrimonial o relativos a cuestiones penales.

Como consecuencia, una ADI puede ser impulsada en clave colectiva y quien lo hiciera tendrá que

cumplir con los requisitos establecidos por el art. 165 (inc. 1, apart. a) de la CP; esto es, acreditar su interés como parte en la declaración de inconstitucionalidad solicitada, en el marco de un caso concreto. No obstante, esta disposición debe ser conjugada con la otra previsión, más flexible, también emergente de la CP: la del art. 53. En efecto, esta última impone a la ley en particular -de la materia que resultara aplicable- que garantice “a toda persona” legitimación para actuar o accionar (administrativa o jurisdiccionalmente) en defensa de un interés supraindividual. Precisamente, por ello, en estricta concordancia con la CP (art. 53), la Ley n.º 10208 (Políticas Ambientales), “en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente” (art. 71) enumera quiénes “[s]e encuentran legitimados para ejercer e impulsar las acciones previstas en la presente ley” (art. 72). Así -en lo que aquí importa-, reconoce tal atribución a “cualquier entidad o particular que accione en nombre de un interés difuso y/o derechos colectivos” (art. 72), entre otros.

En conexión con lo anterior, el TSJ ya ha destacado que, en atención al carácter colectivo de la problemática, vinculada con un bien (ambiente) que pertenece indistinta e indivisiblemente a todos (a las generaciones actuales tanto como a las futuras)[12], procedía una flexibilización tan profunda como la propiciada por la Ley n.º 10208. En efecto, para accionar, esta “no exige, como la LGA, que se trate de una ‘asociación no gubernamental de defensa ambiental’”[13]; tampoco, que “la persona física que demande tenga calidad de ‘afectado’ (art. 43, CN) ni de ‘directamente damnificado’ (art. 30, LGA)”[14]. De ello puede inferirse que “**la Ley n.º 10208 plantea la hipótesis más amplia y generosa posible en términos de legitimación, en la medida en que al particular o a la entidad le bastará con invocar genéricamente -sin más- la protección ambiental, que presupone una pretensión orientada a una problemática de base colectiva o difusa**”[15] (lo destacado con negritas nos pertenece).

En cierta medida, la CP (art. 53) y la Ley n.º 10208 (arts. 71 y 72), en tanto desarrolla el amplísimo mandato de aquella, se han anticipado en varias décadas al denominado Acuerdo de Escazú (aprobado por la Ley n.º 27566). En efecto, este obliga a los estados a “facilitar y fomentar la sensibilización y participación de la población” (preámbulo o consideraciones generales), por ejemplo, “en el proceso

*de toma de decisiones ambientales*”; también, a proporcionar un “*acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos*” (preámbulo). Y esta exigencia pasa a ser mayor cuando se trata de “*personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales*”, a los que denomina genéricamente “*defensores*” (art. 9, inc. 1), a quienes hay que asegurar que actúen sin “*restricciones*” (art. 9, inc. 1); entre otras cosas, en reconocimiento de “*su capacidad para ejercer los derechos de acceso*” (art. 9, inc. 2) a la justicia en cuestiones ambientales (cfr. el art. 8).

En la misma línea, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también se ha pronunciado a favor de una legitimación flexible en atención al bien, de carácter colectivo, en juego. Así, ha sentado: “[L]os **Estados deben garantizar que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental; para asegurar la plena realización de los demás derechos de procedimiento, es decir, el derecho al acceso a la información y la participación pública, y para remediar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental**”[16](lo destacado con negritas nos pertenece).

### **c) Requisitos para una ADI en materia ambiental**

En virtud de lo desarrollado en el acápite anterior, si una ADI es ensayada en clave colectiva, las exigencias del art. 165 (inc. 1, apart. a) de la CP deben ser mixturadas y tamizadas con las del art. 53, también de la CP, por ser de la misma jerarquía. Ello, en particular, desde que esta última reconoce una legitimación amplia, “*a toda persona*”, para, por ejemplo, actuar en “*protección de los intereses difusos*” (art. 53). Y, por eso, como se acaba de ver, la Ley n.º 10208, con consistencia y en conexión con dicho mandato constitucional, autoriza a acudir a la justicia a “*cualquier entidad o particular que accione en nombre de un interés difuso y/o derechos colectivos*” (art. 72). Y esto último no puede entenderse restrictivamente como circunscripto a las hipótesis en que se ejerciera una acción de amparo (ambiental), en tanto a las variantes de esta alude expresamente el referido art. 72. Por el

contrario, tal ensanchamiento de los habilitados para demandar procede cada vez que se formula una pretensión “*relativa a los derechos que protegen el ambiente*” (art. 71), cualquiera que fuera la vía procesal ensayada (una ADI, por ejemplo, como acontece en la presente causa). Y, por eso mismo, en este punto, el de “*la legitimación para demandar en estos procesos*” (colectivos), el AR n.º 1499, serie A (2018), remite explícitamente a la CP (art. 53, entre otros) y a lo que prescribieran “*las leyes y ordenanzas ambientales*” (anexo n.º II, art. 1); entre ellas, primeramente, la Ley n.º 10208.

De lo anterior se deduce que los requisitos que surgen del art. 165 (inc. 1, apart. a) de la CP, para la admisión de una ADI (“*caso concreto*” formulado por una “*parte interesada*”), deben ser resignificados cuando la inconstitucionalidad es requerida en defensa de intereses supraindividuales, particularmente cuando estos sean de carácter ambiental. Es que, como se viene señalando, la Ley n.º 10208 (art. 71), en tanto desarrolla al art. 53 de la CP, no prescribe que quien demande, necesariamente, sea un afectado o damnificado (en la esfera de sus intereses individuales), ni tampoco que sea una entidad conformada bajo una forma asociativa determinada. Lo relevante y dirimente es que se “*accione en nombre de un interés difuso y/o [de] derechos colectivos*” (art. 72). Por ello, precisamente, el AR n.º 1499, serie A (2018), prevé que “*los efectos expansivos de la sentencia*” que ha de dictarse -cualquiera que fuera el tipo de acción- comprenderán “*a todos los que hubieran accionado en defensa de un bien colectivo determinado o a todos los integrantes de la clase o colectivo damnificado; en esta última hipótesis, la resolución solo alcanza[rá] los aspectos comunes o indivisibles*” (art. 1). En el mismo sentido, la LGA postula que, en caso de que se hiciera lugar a la acción, “[I]a sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes” (art. 33).

Procede insistir en lo anterior. Como ya se ha dicho, esta legitimación extraordinaria se reconoce porque el caso es colectivo, en tanto se acude a la justicia en nombre de “*derechos que no pertenecen exclusivamente a nadie en particular, dado que son de pertenencia difusa, porque pertenecen a muchos en común*”[17]. Como consecuencia, para la admisibilidad de la ADI, a quien acciona en el marco del art. 53 de la CP y de la Ley n.º 10208 no se le puede requerir lo que a aquel que actúa en nombre de un interés propio; esto es, que acredite la incidencia diferenciada -siquiera potencial- que

las disposiciones de la normativa cuestionada podrían tener o proyectar sobre su esfera subjetiva o situación jurídica individual. En este supuesto, en cambio, la legitimación que se le reconoce puede desvincularse del derecho sustancial por el que demanda, porque, como lo ha precisado el TSJ, con una cita de doctrina, “[e]l interés que debe justificar el accionante en una acción colectiva de tutela no es el que abre el debate sobre su derecho material, sino sobre el título que tiene para iniciar la acción que pone en movimiento la justicia”[18].

Ahora puede advertirse lo siguiente. En primer lugar, la magnitud de la flexibilización de la legitimación para accionar que, en esta materia, ha operado en general: desde la limitada consideración centrada solo en el afectado (por una norma, por ejemplo), hasta la más amplia focalizada en “*cualquier entidad o particular*” (Ley n.º 10208, art. 72) que invoque un interés supraindividual. Ello, por supuesto, en segundo lugar, tiene como correlato la ampliación del concepto de “*caso concreto*”. La premisa sigue siendo que “*no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición*”[19], porque, como se ha aclarado en el acápite *a* del presente considerando, la ADI no puede ser ensayada por mera discrepancia o disconformidad con lo sancionado. No obstante, cuando media una pretensión colectiva, “*el ‘caso’ [judicial] tiene una configuración típica, diferente*”[20]. En efecto, el telón de fondo ya no es un conflicto individual o que repercute solo en la esfera subjetiva de dos partes perfectamente determinables. En esta hipótesis, en cambio, la controversia versa en torno de un bien colectivo (ambiente) o de derechos individuales homogéneos que, no obstante, son afectados cualitativamente por un único hecho o acto, “*en la medida en que se encuentren afectadas un gran número de personas*”[21].

Como consecuencia, el TSJ ya lo ha señalado: los elementos más significativos del caso colectivo son los siguientes: a) existencia de un conflicto colectivo que amerite su canalización, tramitación y resolución por medio de un único proceso; b) concurrencia de un factor de agresión común, en la medida en que la vulneración que se invoca recaiga sobre bienes colectivos o sobre intereses individuales homogéneos (afectados por una misma situación fáctica o legal); c) representación adecuada por parte de quien acciona en defensa de dicho bien, o del grupo, clase o categoría de sujetos

damnificados; d) efectos expansivos de la sentencia, de manera de comprender indiferenciadamente, *erga omnes*, a todos aquellos que coparticipan en la titularidad del bien colectivo (indivisible) o, al menos, a todos los miembros de la clase, grupo o categoría[22].

En relación con los elementos enumerados, corresponde efectuar dos precisiones. En primer lugar que, cuando el proceso colectivo se canaliza a través de una ADI, el factor de agresión común que se denuncie debe ser, necesariamente, una norma general (ley, ordenanza, etc.); en el caso del amparo, en cambio, un hecho u omisión, principalmente. En segundo lugar, el control de la representación adecuada debe ser más estricto o, directamente, circunscribirse a cuando el actor esgrima la defensa de los intereses de un grupo o clase damnificado y medie una pluralidad de intereses individuales homogéneos (divisibles). Ello, desde que el accionante se ha de autonominar o autopostular para representar a los miembros del grupo afectado, algunos de los cuales, no obstante, podrían solicitar la exclusión del colectivo, de manera de poder “*accionar de forma individual*” (AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II, art. 6). Esto último no sería posible, en principio, cuando, por el contrario, se demandara la defensa del ambiente. En dicha hipótesis, la petición tendría por objeto “*la tutela de un bien colectivo*”, que “*pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna*”, por lo que la legitimación extraordinaria solo estaría orientada a “*reforzar su protección*”, dado que no mediaría “*un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos*”[23]. A ello habría que agregar que, como se ha visto, la Ley n.º 10208 no exige una mayor cualificación o adecuación para reconocer legitimación, desde que posibilita que actúe “*cualquier entidad o particular que accione en nombre de un interés difuso y/o derechos colectivos*” (art. 72). Por cierto, esta amplitud, lejos de sorprender, resulta coherente con la estricta “*relación de interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible*”[24]. Precisamente, ello ha llevado a la Corte IDH a postular que “*todos los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio*”[25] (lo destacado con negritas nos pertenece). De allí que cualquier “*particular*”, inclusive, puede propiciar su defensa,

como pregona la Ley n.º 10208 (art. 72).

En definitiva, todo lo desarrollado no debe perderse de vista cuando una ADI es ensayada en clave colectiva, en defensa de los intereses difusos que supone la protección y mejoramiento del ambiente.

## **II. LA VÍA EXCEPCIONAL DE LA ADI SÍ RESULTA ADMISIBLE, CON CARÁCTER COLECTIVO, EN EL PRESENTE CASO**

Ahora corresponde despejar si, en las presentes actuaciones, la acción ha sido promovida en la oportunidad debida, por una parte legitimada en el marco de un caso colectivo concreto, como para habilitar la competencia originaria, exclusiva y excepcional del TSJ.

### **a) La Ley n.º 10208 y el Acuerdo de Escazú reconocen amplia legitimación para actuar a personas y entidades comprometidas con la defensa del ambiente**

La ADI ha sido interpuesta por un grupo de nueve vecinos del departamento Colón (cfr. las pp. 1 y 2 de la demanda, a la que ya se ha hecho referencia, en su versión digital) el día 19 de septiembre de 2022 con el fin de que sea declarada inconstitucional la Ley n.º 10830, que ha reformado los anexos I y II de la Ley n.º 10208. Tiene razón el MP cuando esgrime que, en el escrito, los accionantes no han efectuado un desarrollo en relación con la entrada en vigencia de la norma cuestionada (cfr. la p. 41 del dictamen fiscal, en su versión digital), lo que es clave para determinar si el planteo ha sido efectuado con la perentoriedad exigida por el carácter preventivo de la ADI. No obstante, como también observa el MP, tal circunstancia puede inferirse de la fecha de publicación de la Ley n.º 10830 (el 9 de septiembre de 2022), en la medida en que esta, en sus disposiciones, no fija otra diferente. Como consecuencia, según las disposiciones generales referidas a los modos de contar los intervalos del derecho en Córdoba (art. 111 de la CP), aquella rige desde el día de su publicación y la ADI fue interpuesta apenas diez días después. Esto acredita que la intervención del TSJ fue requerida, prácticamente, desde la incorporación misma de la Ley n.º 10830 al ordenamiento jurídico provincial y antes de que pudiera surtir efectos. Ello, tal como se infiere de la CP (art. 165, inc. 1, apart. a), según la jurisprudencia del TSJ, como se ha destacado en el considerando I (acápito a).

Al accionar, los demandantes esgrimieron que componen un grupo de personas con “*un interés*”

*superior a la simple calidad de vecinos*” (p. 3 de la demanda), en tanto conforman la organización ambientalista denominada “Asamblea Vecinos del Chavascate” (cfr. la p. 2, ídem). Esto -agregaron- los cualifica como “*activistas o defensores ambientales que ostentan un interés permanente en la protección de un derecho difuso*” (p. 3, ídem), en los términos de la CN (art. 43) y de la CP (art. 53). En la misma dirección, también invocaron el carácter de “*defensores y defensoras ambientales*” (p. 2, ídem) según las previsiones del Acuerdo de Escazú (art. 9). Todo ello -añadieron- los legitimaría para actuar ante “*la posible afectación de intereses de incidencia colectiva*” (p. 3, ídem), respecto de los cuales aparecerían como “*interesados, concernidos y vinculados por los efectos de los actos y omisiones lesivos a tales intereses (en este caso, [por] la aprobación de una ley que lesiona estos derechos de raigambre constitucional)*” (p. 3, ídem).

Les asiste razón a los actores. Como ya se ha visto, la Ley n.º 10208 prevé “**la hipótesis más amplia y generosa posible en términos de legitimación**”[26]. Por lo tanto, basta con que “*cualquier particular o entidad*” accione “*en nombre de un interés difuso y/o derechos colectivos*” (art. 72). La misma atribución les reconoce a la Fiscalía de Estado, al MP y a los municipios y comunas. Pero, en lo que aquí importa, la condición que alegan los accionantes (la de ambientalistas agrupados en una asamblea de vecinos) resulta suficiente, en la medida en que la Ley n.º 10208 no exige ninguna forma jurídica asociativa en particular y tampoco el Acuerdo de Escazú. En efecto, este último solo refiere a “*las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales*” (art. 9, inc. 1), a los que los estados les deben reconocer “*su capacidad para ejercer los derechos de acceso*” (art. 9, inc. 2), por ejemplo, a la justicia (art. 8).

No obstante, a lo anterior hay que sumar que, por lo menos dos de los coaccionantes (Lucía Castellano y Adrián Oitana), han actuado como actores en una causa anterior (un amparo ambiental), vinculada al emprendimiento inmobiliario turístico proyectado (por la empresa Ticupil) en Villa Candonga (departamento Colón), expediente que, con motivo de algunos recursos, hasta ha motivado la intervención del TSJ[27]. Esto prueba que, como han afirmado, les preocupa especialmente la reforma propiciada por la Ley n.º 10830, porque se asumen como defensores ambientales (cfr. la p. 3 de su

demanda, ant. cit.) interesados por “*la protección de un derecho difuso que surge en torno a la cuestión ambiental amparada constitucionalmente (CN, art. 43, y CP, art. 53)*” (p. 3, ídem). Dichos elementos los refuerzan y potencian como legitimados para accionar -en clave colectiva-, en las presentes actuaciones, en el marco de las previsiones constitucionales (art. 53 de la CP, y arts. 41 y 43 de la CN), de la Ley n.º 10208 (art. 72) y del Acuerdo de Escazú, que reconoce especialmente “*la importancia del trabajo y las contribuciones fundamentales del público y de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible*” (preámbulo o consideraciones generales). A ello habría que agregar que el referido convenio internacional, que forma parte del ordenamiento jurídico argentino (Ley n.º 27566) también prevé lo siguiente. En la implementación de sus disposiciones, cada estado adoptará “*la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso*” (art. 4, inc. 8); en este caso, a la justicia ambiental. Esto también abona, garantiza y consolida la legitimación invocada, ahora reconocida por la presente resolución, a los accionantes.

En definitiva, la salida que se propicia se ajuste a los lineamientos interpretativos fijados por la Corte IDH. En efecto, esta ha expresado que “*las actividades de promoción y protección de los derechos pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la calidad de persona defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente*”[28]. En otras palabras, se trata de una categoría “*amplia y flexible debido a la propia naturaleza de esta actividad*”[29], que incluye, por supuesto, a “*los defensores ambientales, también llamados defensores de derechos humanos ambientales o defensores de derechos humanos en asuntos ambientales*”[30], y no solo a quienes circunscriben esa función a los derechos civiles o políticos. Todo ello, con más razón cuando mediara “*reconocimiento social [por esa] defensa*”[31].

**b) Las objeciones constitucionales denunciadas ostentan entidad suficiente en relación con el bien jurídico (ambiente) y los intereses transindividuales en juego**

Como se acaba de ver, la cuestión constitucional ha sido planteada oportunamente para que el TSJ pueda tratarla -a través de la ADI impulsada- en su competencia originaria. Además, ha sido

articulada, en clave colectiva, por quienes ostentan legitimación extraordinaria para ello. Ahora solo queda despejar si media un caso judicial concreto en propiedad -como lo exige la CP-, porque la ADI no puede ser la vía para manifestar meros desacuerdos o discrepancias con lo que, por ejemplo, la Legislatura hubiera sancionado. En ese sentido, a los actores les corresponde acreditar, de forma preliminar, la relevancia de lo denunciado; esto es, en las presentes actuaciones, los peligros -no consumados aún- que la norma cuestionada supuestamente proyecta sobre la esfera de los intereses o derechos de incidencia colectiva, cuya defensa invocan los accionantes.

En principio, lo objetado resulta atendible y plausible para conformar un caso colectivo. Ello, desde que, desde el punto de vista procedimental, los actores afirman que la reforma legislativa impugnada, por su densidad y por tratarse de una delicada materia constitucional (la ambiental), requería una instancia de participación ciudadana, como lo exigen la LGA (art. 2, inc. c), la Ley n.º 10208 (art. 3, inc. d) y el Acuerdo de Escazú (art. 7, incs. 1 y 2, entre otros). En ese sentido, sostienen que, aunque la iniciativa fue impulsada so pretexto de actualizar el texto de los anexos de la Ley n.º 10208, en los hechos, se han quitado actividades o fases (o aspectos) de proyectos que antes requerían una condición imprescindible (la EIA). Según entienden, esto “*significa una flexibilización*” (p. 12 del escrito de demanda, ant. cit.) y, por lo tanto, “*una mayor desprotección desde el punto de vista ambiental*” (p. 12, ídem). Por lo tanto, esgrimen que los cambios introducidos por la Ley n.º 10830 no pueden ser considerados como una simple “*actualización estética de una norma tan sensible, como la Ley n.º 10208*” (p. 15, ídem), de cuyo debate, en su momento, sí “*participaron diversos sectores de la sociedad civil*” (p. 15, ídem). Por el contrario, advierten que la Ley n.º 10830, pese a la magnitud de lo reformado (la sustitución de los dos anexos de la Ley n.º 10208), prácticamente, ha sido aprobada en el marco de un procedimiento que solo demandó 19 días hábiles, como consecuencia del tratamiento y aprobación sobre tablas -sin mayores discusiones-, sin contar la posterior publicación en el Boletín Oficial (cfr. las pp. 10/13, ídem), y que se habría extendido a solo “*25 días hábiles*” (p. 15, ídem) si se contara todo.

La objeción resulta más que un desacuerdo con el sentido de lo que se ha sancionado. En efecto, los

actores ponen énfasis en la presunta violación de mandatos normativos que asegurarían la discusión pública en los procesos de tomas de decisiones estatales en materia ambiental. Así, por ejemplo, aseveran que han sido omitidas las disposiciones del Acuerdo de Escazú, que requeriría -dicen- la participación ciudadana en todo lo concerniente a “ordenamiento del territorio y [a] la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente” (art. 7, inc. 3). En ese sentido y amén de la vía procesal, **la propia Ley n.º 10208 garantiza genéricamente las pretensiones o acciones preventivas** -la ADI participa de tal carácter, al igual que el amparo—**destinadas a conjurar “cualesquiera otras consecuencias de un hecho u omisión que vulneren el equilibrio ecológico, lesionen, perturben o amenacen bienes y valores de la comunidad”** (art. 72; lo destacado con negritas nos pertenece). Y, en estas actuaciones, precisamente, se cuestionan supuestas omisiones en el proceso legislativo, que resultarían incompatibles con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad federal, lo que será analizado, evaluado y resuelto en el momento de resolver el fondo de lo discutido. Por otra parte, desde el punto de vista sustantivo, los accionantes postulan que la Ley n.º 10830 ha reducido drásticamente los controles previos para la autorización de obras y emprendimientos que pueden tener impacto nocivo ambiental. Esto, al haber quitado a algunos, directamente, de la nómina de los que deben ser sometidos a una EIA (anexo I) o al haber reducido las fases, aspectos o superficies de otros proyectos que tendrán que ser sujetos a una EIA. Todo ello -concluyen- vulnera los principios de no regresión y de progresividad que rigen en la materia.

No es esta etapa -la de la admisibilidad de la ADI- la oportuna para ponderar cada uno de los puntos denunciados por los actores, que en la demanda han comparado los nuevos anexos (I y II) con los que han sido sustituidos; esto, con el fin de acreditar, presuntamente, que se “*ha disminuido ese piso mínimo básico de protección asegurada* [por la LGA y por la propia Ley n.º 10208], *al violar los principios de no regresión y progresividad*” (p. 18 de la demanda, ídem).

Lo cuestionado también tiene trascendencia desde que, según la Ley n.º 10208, el anexo I enumera “[I]os proyectos públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o

*cualquier otra actividad” que “deben someterse obligatoriamente al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental [EIA], previo a su ejecución” (art. 15). Mientras tanto, el anexo II refiere a los que se “consideran condicionalmente sujetos a la Evaluación de Impacto Ambiental” (art. 16). Respecto de estos últimos, la autoridad de aplicación, “mediante pronunciamiento fundado por vía resolutive” (art. 16), debe decidir o definir los que, eventualmente, tendrán que ser sujetos a la EIA.*

Como puede apreciarse, la Ley n.º 10830 versa sobre aspectos clave o neurálgicos de la Ley n.º 10208. Desde ese punto de vista, la reforma gira en torno a una de las dimensiones que definen estructuralmente a la Ley n.º 10208. Es que, como lo ha dicho el TSJ, dicha norma, por una parte, “*se muestra elástica a la hora de regular las ‘garantías ambientales’ (como la acción de amparo) que aseguren el más efectivo acceso a la justicia*”[32]. Pero, por la otra, es “*sumamente detallista respecto de los requisitos, fases e instancias que se deben cumplir u observar para, por ejemplo, desplegar una actividad u 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*”[33]. Precisamente, a este segundo plano pertenece la definición de aquellos proyectos que, necesaria (anexo I) o eventualmente (anexo II), serán sujetos a la EIA.

En otras palabras, la ADI resulta admisible. Ello, desde que los cuestionamientos están dirigidos a la obligación de regular normativamente que le cabe al Estado en materia ambiental y que, dada la conexión que guarda con los derechos humanos, según la Corte IDH, debe serlo en el sentido de “*prevenir daños significativos*”[34], pero, al mismo tiempo, de “*promover el mejoramiento*”[35] de aquel. Esto -y sin anticipar ningún juicio sobre la cuestión de fondo- supone una suerte de inversión de la carga argumental que debe asumir el Estado; esto es, en el sentido de justificar que los cambios van en esa doble dirección y que implican un progreso -nunca una regresión-, en materia protectoria, respecto de la anterior legislación. En efecto, la Corte IDH ha fijado que “*los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*”[36]deben interpretarse como incorporados al “*catálogo de derechos protegidos*”[37] por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que, a su vez, están sujetos al principio de desarrollo progresivo (art. 26). Justamente, la

tramitación de la presente ADI posibilitará que el Estado provincial, con todas las garantías del debido proceso, defienda la adecuación de las previsiones de la Ley n.º 10830 a los mandatos que emergen del bloque de constitucionalidad y de convencionalidad federal. Esto, teniendo en cuenta que cualquier regulación no debiera perder de vista que, según la propia CP, los elementos vitales para la persona (agua, suelo y aire), son “*materia de especial protección en la provincia*” (art. 66; lo destacado con negritas nos pertenece). En otras ocasiones y en otras materias (salud), aunque resultan asimilables o extrapolables, el TSJ ha sido terminante en que, cuando por ley se ordena que se cumpla algo de forma singular o cualificada, ello no puede ser obviado o minimizado. En efecto, tal tesis importaría destinar la previsión en cuestión a la irrelevancia normativa o, lo que es lo mismo, “*quitarle toda trascendencia semántica al adjetivo ‘especial’, que no le añadiría ningún plus significativo a las obligaciones*”[38]impuestas; en este caso, al Estado provincial. Por supuesto que dicha premisa cobra mayor relevancia si el mandato emana de la propia Constitución, como acontece en este caso.

### **c) Acumulación de tres acciones con un mismo objeto y causa**

Teniendo en cuenta el carácter con el que debe ser admitida la ADI, procede sujetarla a las Reglas Mínimas para la Registración y Tramitación de los Procesos Colectivos (AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II). Así, el art. 3 de la referida reglamentación exige que, antes de correr traslado de la demanda, el tribunal efectúe “*su propia y minuciosa búsqueda en el SAC con el fin de determinar si se encuentra cargado en el sistema y en trámite otro proceso colectivo que guarde sustancial semejanza en la afectación de los derechos e intereses que se invocan en la demanda*”. Precisamente, por ello, en el momento de decretar que la cuestión de la admisibilidad de la ADI había quedado en condiciones de ser abordada (cfr. las OO. EE. n.º 98428736 y n.º 98888318), también se estableció lo siguiente. Esto es, que se resolviera si corresponde acumular -a la presente- las ADI formuladas con el mismo propósito (la declaración de inconstitucionalidad de la Ley n.º 10830) en las actuaciones caratuladas como “ADARSA” (SAC, n.º 11261910) y “Diz” (SAC, n.º 11261891). En efecto, el AR n.º 1499/2018, serie A, fue dictado -entre otras cosas- para evitar el dispendio procesal que significaría tramitar en paralelo “*causas colectivas con idéntico o similares objetos*” (punto n.º 4 de los

considerando). Esto, además, por la gravedad que significaría la posibilidad de que se dictaran sentencias contradictorias “sobre idéntica o similar materia” (punto n.º 4 de los considerando).

En otras palabras, de la propia búsqueda concretada por el TSJ, surge que hay otras dos causas en las que media “sustancial semejanza” con la presente ADI; es decir, teniendo en cuenta “*el bien colectivo que se busca proteger [por medio de las tres demandas], la composición cualitativa de la clase o colectivo afectado, el objeto y los alcances de la pretensión [declarativa de inconstitucionalidad], así como el factor de afectación común*” (AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II, art. 2), que en las tres acciones se denuncia que es la Ley n.º 10830.

A lo anterior hay que sumar que, precisamente, en las otras dos demandas (“ADARSA” y “Diz”), los propios actores solicitaron la acumulación de dichas actuaciones con la presente, “*por razones de economía y [de] celeridad*” (cfr. las pp. 14 y 29, respectivamente, en sus versiones digitales). Por, ello, el MP se pronunció a favor de la procedencia de tal salida. En ese sentido, tuvo especialmente en cuenta que, en las tres ADI, media identidad del sujeto pasivo demandado (el Gobierno provincial), del objeto reclamado y de lo que se pide. Además, las tres demandas “*fueron presentadas en clave colectiva*” (p. 48 del dictamen, en su versión digital) y el mismo día (el 19 de septiembre de 2022). De acuerdo con el MP, la única diferencia radica en quienes impulsaron cada una de las ADI, aunque tal circunstancia se diluye por “*la legitimación amplia para reclamar en defensa del ambiente*” (p. 49, ídem) que impera en Córdoba y por el carácter con el cual fueron impulsadas las ADI. A ello hay que agregar que, como bien afirma el MP, en los términos del Código Procesal Civil y Comercial de Córdoba (CPCC, art. 448, primer párrafo), también se cumple con que aún no se ha dictado sentencia, el TSJ resulta competente para las tres demandas y estas son susceptibles de ser sustanciadas por la misma vía procesal: una ADI (p. 50, ídem).

Conviene insistir en el mismo punto. La similitud de las tres demandas es tal que los textos de ellas difieren en muy poco, quizás por el hecho de que, en dos de las ADI (“Castellano” y “Diz”), el mismo abogado (Juan Carlos Smith) patrocina a los actores. Al mismo tiempo, en “Castellano” y en “Diz”, los accionantes esgrimen la misma condición: defensores ambientales, según el Acuerdo de Escazú y,

por ello, actúan agrupados en la Asamblea Vecinos del Chavascate (“Castellano”) y como Foro Ambiental Traslasierra (“Diz”), sin que sea necesario que acrediten ninguna forma jurídica asociativa en particular para que se les pueda reconocer legitimación, porque a tal requisito no lo exigen la Ley n.º 10208 (art. 72) ni el Acuerdo de Escazú, como ya se ha dicho. No obstante, en la tercera ADI, ADARSA sí ha invocado que su objeto, como asociación, es “*preservar, proteger y conservar el ambiente*” (p. 1 de la demanda en su versión digital, ídem). Y, con tal fin, acreditó que su funcionamiento ha sido autorizado por la Inspección de Personas Jurídicas de Córdoba (resoluciones n.º 42/1/99 y n.º 395, “A”/04; cfr. la p. 1, ídem, y las pp. 107 y 111 de la documental acompañada en formato de PDF, OE n.º 10423915 en el expediente con n.º de SAC 11261910).

En definitiva, en las tres demandas el presupuesto de la legitimación se cumple desde que se trata de particulares (“Castellano” y “Diz”) o de una entidad (“ADARSA”) que actúan “*en nombre de un interés difuso y/o derechos colectivos*” (Ley n.º 10208, art. 72). Además, las tres ADI han sido presentadas el mismo día (19 de septiembre de 2022), razón por la cual han sido planteadas persiguiendo la función preventiva propia de estas acciones; esto es, antes de que la misma norma cuestionada en los tres casos (la Ley n.º 10830), que fue publicada en el Boletín Oficial el 9 de septiembre de 2022, produjera sus efectos, tal como ya se ha destacado en el acápite *a* del presente considerando). Como consecuencia, la competencia del TSJ resulta indiscutible en las tres y “Castellano” opera como soporte o base para que las otras dos se acumulen a ella. Esto, desde que, según las constancias de las tres, es la primera que ha quedado en condiciones de ser resuelta, en cuanto a su admisibilidad formal, lo que deviene determinante.

Por último, las pretensiones no se orientan -por ejemplo- a prevenir o a que se recomponga un daño ambiental en una zona geográfica concreta de Córdoba. Por el contrario, en el plano normativo, apuntan -con los mismos argumentos- contra la reforma a los dos anexos de la Ley n.º 10208, como consecuencia de la reforma introducida por la Ley n.º 10830. Por lo tanto, hubiera bastado con una sola para que, en el momento de dictar sentencia, esta propagara sus “*efectos expansivos*” (AR n.º1499/2018, serie A, anexo II, art. 1), indistintamente. Ello, teniendo en cuenta que en todas se

ha accionado en defensa del mismo bien colectivo (ambiente) y con la misma amplitud protectoria, por la presunta “*situación de vulnerabilidad de toda la comunidad biótica de la provincia de Córdoba*” (cfr. las pp. 4, 3 y 2 de las demandas en “Castellano”, “Diz” y “ADARSA”, en sus respectivas versiones digitales); esto último, presuntamente, a raíz de la sanción de la Ley n.º 10830. En otras palabras, se trata de pretensiones plurisubjetivas concurrentes ensayadas en defensa del mismo derecho de incidencia colectiva (la protección y mejora del ambiente en Córdoba), con idéntico objeto y causa de lo que se impulsa (la declaración de inconstitucionalidad de la Ley n.º 10830), y dirigidas contra el mismo demandado. Por esa razón, con el fin de simplificar y economizar los insumos procesales existentes, procede llevar adelante una única tramitación o proceso. Ello, en atención a que la solución ha de ser una, con independencia de que en el futuro pudieran invocarse afectaciones particularizadas o en la aplicación concreta de las disposiciones normativas en juego. Así, la sentencia diseminará sus efectos de forma expansiva, sin exclusiones, en atención al mismo colectivo o bien transindividual por el que se ha accionado en paralelo, sin haber circunscripto los presuntos prejuicios a un ámbito geográfico concreto de la provincia.

Como consecuencia, “*para la mejor composición colectiva de la litis*” (AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II, art. 2), se les otorgará tres días a los coactores para que completen la Planilla de Incorporación de Datos para Procesos Colectivos (cfr. el AR n.º 1499/2018, serie A, anexo I), requisito que resulta excluyente. En esta oportunidad, por ejemplo, podrán unificar o precisar la representación del único o mismo colectivo por el que han sido impulsadas las tres acciones (AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II, art. 1, inc. *d* y *e*). Esto, desde que, por tratarse de la defensa de un bien colectivo (y no de intereses individuales homogéneos), la Ley n.º 10208 no exige una mayor cualificación o adecuación para la entidad o particular que ha de arrogarse dicha representatividad (art. 72), tal como se lo ha subrayado en el considerando n.º I (acápito *c*).

Una vez que cumplan con dicha obligación, por medio de un decreto de la Secretaría, que se entenderá como consecuencia complementaria de la presente resolución, se registrará el proceso como colectivo, en los términos del art. 5 del AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II. Recién entonces, en virtud de las

previsiones del CPCC (arts. 413 y 418, inc. 3, aplicables a las acciones declarativas de certeza o meramente declarativas en general), se correrá traslado de la demanda, la que deberá ser sustanciada en el marco del procedimiento fijado para el juicio abreviado (arts. 507 y subsiguientes del CPCC). En ese momento, con el fin de lograr la mayor publicidad, se remitirá copia de ambas resoluciones (auto y decreto) a la Oficina de Prensa y Proyección Socioinstitucional del TSJ (actual Oficina de Comunicación) para su difusión por medio del sitio web del Poder Judicial de Córdoba (AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II, arts. 6 y 9). Cabe aclarar que, como el MP ya se ha expedido - incluso a favor del carácter colectivo y de la acumulación solicitada-, se debe tener por cumplido el requisito de la previa vista que debe correrse antes de “*declarar y determinar que el proceso debe ser sustanciado como colectivo*” (AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II, art. 3).

**d) Por medio de una medida cautelar no se puede paralizar la vigencia de una ley**

Finalmente corresponde abordar la cuestión relativa al pedido formulado por los actores (es el mismo en las tres ADI). Esto, en el sentido de que, hasta tanto resuelva la cuestión de fondo, el TSJ dicte una medida cautelar que suspenda la aplicación de la Ley n.º 10830. La pretensión no resulta admisible por las siguientes razones.

En la demanda, los accionantes no precisaron específicamente por qué entendían que procedían los requisitos exigidos para la pertinencia de esta clase de decisiones (por ejemplo, verosimilitud del derecho invocado y peligro en demorar la resolución precautoria; cfr. los arts. 483 y 484 del CPCC). En cambio, en forma genérica se limitaron a advertir -entre otras cosas- que, si el TSJ no accedía a esta pretensión, se podía colocar en una situación de gran vulnerabilidad a las denominadas “zonas rojas” protegidas por la Ley n.º 26331; se aceleraría el proceso de degradación del “*poco bosque nativo que nos queda*” (p. 26 del escrito de la demanda, en su versión digital) y se permitiría que los empresarios “desarrollistas”, con sus proyectos de loteos, directamente, avanzaran con urbanizaciones “*sin [el] inicio del proceso de [la] EIA*” (p. 26, ídem). Tal como fueron enunciados, sin un soporte o respaldo concreto que acredite la inminencia de lo que postulan, dichos pronósticos -al menos en esta fase- se presentan como meramente hipotéticos o conjeturales; es decir, sin la potencialidad lesiva que

justifique el dictado de una medida tan excepcional como la requerida. En la misma dirección, resulta pertinente aclarar lo siguiente. En numerosas ocasiones, el TSJ ha advertido “*sobre el peligro que para el principio de división de poderes -rasgo característico, fundamental y distintivo de nuestro sistema republicano de gobierno- representa un pedido de tal magnitud*”<sup>[39]</sup>. Esto, en tanto suspender provisoriamente una ley, con efectos generales, como se solicita en esta causa, desborda esa mayor prudencia que, según la CSJN, debe imperar para no afectar “*la presunción de validez de los actos de los poderes públicos [...] y la consideración del interés público en juego (cfr. la doctrina de Fallos, 310:1928 y sus citas)*”<sup>[40]</sup>.

En el acápite *b* del presente considerando se ha reconocido la entidad suficiente de las objeciones constitucionales denunciadas por los actores y que ello, en relación con el trascendente bien jurídico (ambiente) y los intereses difusos en juego, resulta determinante para admitir y sustanciar la ADI ensayada en el marco de un proceso colectivo. Ahora bien, a la sentencia de fondo le corresponderá ponderar, componer y resolver -por vía interpretativa- la plausibilidad o consistencia de los desajustes normativos que se objetan. Pero, ello, por sí solo, en esta etapa, “*no puede ser causa suficiente para suspender con alcances generales, en toda una provincia, una norma sancionada*”<sup>[41]</sup> por la Legislatura -y promulgada por el Poder Ejecutivo- que, en nuestro sistema republicano-democrático, goza de “*la presunción de validez de los actos de los poderes públicos*”<sup>[42]</sup>.

A lo anterior hay que sumar otra cuestión. Una medida cautelar como la requerida, en los hechos, significaría privar de sus efectos, virtualmente, a la propia Ley n.º 10208. Esto, desde que -como ya se ha dicho- implicaría paralizar la aplicación de un aspecto clave o neurálgico de dicha norma: los anexos I y II (reformulados por medio de la Ley n.º 10830), que definen cuáles son los proyectos, obras e iniciativas que deben ser sometidos necesaria (anexo I) o eventualmente (anexo II) a la EIA. En otras palabras: se la dejaría sin su instrumento de control y de gestión ambiental imprescindible. Porque una decisión precautoria de tal alcance no podría conducir automáticamente a la vigencia o restablecimiento de los dos anexos anteriores, desde que estos han sido expresamente “*sustituidos*” por la Legislatura (cfr. el art. 1 de la Ley n.º 10830); es decir, abrogados del ordenamiento jurídico

provincial.

Corresponde insistir en la gravedad de lo que se acaba de subrayar. Dado el carácter eminentemente mutable y provisorio de las medidas cautelares, ellas no pueden someter al estatus de las leyes en vigor a una oscilación o zozobra constante -mientras dure el proceso judicial en el que hubieran sido dictadas-, por la incertidumbre jurídica que ello generaría; más aún, en una temática sumamente delicada en la que deben conjugarse, por una lado, el derecho colectivo a un ambiente sano y equilibrado, pero también, por el otro lado, a uno que sea apto para el desarrollo de “*actividades productivas[que] satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras*” (CN, art. 41).

En definitiva, la medida cautelar no resulta admisible. En otras palabras, porque se le pide al TSJ el ejercicio “*de una potestad contralegislativa*” de una magnitud que resulta “*inimaginable, dado que abriría el camino hacia la anarquía poniendo en peligro la vigencia de todas las leyes*”[43]. En ese sentido, la CSJN ha sido contundente en que, en particular por vía precautoria, “*ningún juez tiene en la República Argentina el poder de hacer caer la vigencia de una norma erga omnes ni nunca la tuvo desde la sanción de la Constitución de 1853/1860*”[44].

**e) Los proyectos iniciados o en trámite de obtener licencia ambiental cuando entró en vigor la Ley n.º 10830 deberán ser concluidos bajo los criterios de la anterior normativa**

Lo que se acaba de desarrollar en el acápite anterior no impide que, por la complejidad de la temática en debate (los alcances y el rigor de los controles ambientales en Córdoba), también sea pertinente formular la siguiente precisión interpretativa. A los proyectos, obras, iniciativas y emprendimientos que se encontraban en trámite de obtener licencia ambiental cuando entró en vigor la Ley n.º 10830 (el 9 de septiembre de 2022) deberán aplicárseles las disposiciones de la Ley n.º 10208 en su versión originaria. Esto, porque entonces estaban alcanzados por las regulaciones de los anteriores anexos I y II y, bajo tales lineamientos, sus responsables habían emprendido la tramitación de las autorizaciones correspondientes ante la autoridad ambiental correspondiente.

Como consecuencia, atentaría contra la seguridad jurídica y contra la previsibilidad que, en dicho

trance, tuvieran que ser readecuados. Pero, por sobre todo, porque, en términos ambientales, la exigibilidad de ciertos estudios previos, proyecciones y análisis respondía a lo que se entendía que era una “*gestión apropiada*”, en función de la compatibilidad que -según se había establecido normativamente y que se infería de las condiciones fijadas por los anteriores anexos I y II- debe regir entre “*el desarrollo económico y social, y el aprovechamiento de los recursos naturales*” (Ley n.º 10208, art. 4, inc. *h*, principio de sustentabilidad).

A lo anterior hay que sumar otro argumento. Sería regresivo, por ejemplo, que obras y actividades (o fases y etapas de estas) enmarcadas en el anterior anexo I y en curso de afrontar aquellos pasos complementarios a los ya cumplidos, en virtud de la sanción de la Ley n.º 10830, quedarán paralizados o demorados como consecuencia de la readecuación o modificación de dichos recaudos. Esto impactaría en las expectativas de “*la participación ciudadana en los distintos procesos de gestión*” (art. 2), que comporta uno de los principios rectores de la política ambiental cordobesa. En efecto, el TSJ ha tenido ocasión de remarcar lo siguiente: “***Bajo ningún punto de vista la participación ciudadana puede ser entendida como un mero requisito o prurito formal. Esto, desde que la Ley n.º 10208 la considera como un principio fundamental, sustantivo y como uno de los presupuestos de la convivencia ambiental, hasta el punto de que le dispensa un capítulo (el n.º 12) y la menciona en 28 ocasiones. Al mismo tiempo, desde que la audiencia pública, exigible obligatoriamente para proyectos como los que son objetados en esta causa, es un mecanismo de participación, debe ser celebrada de tal forma que asegure la concurrencia efectiva del mayor número de personas, con independencia de que se concrete de forma presencial o virtual (art. 13).***”[45].

En definitiva, no hay duda de que la redacción de los viejos anexos I y II respondía a una determinada ponderación de los principios precautorio, de prevención, de progresividad, de equidad intergeneracional, de sustentabilidad y de participación ciudadana, entre otros (arts. 2, 3 y 4 de la Ley n.º 10208). Por esa razón, las iniciativas y proyectos concebidos bajo el marco normativo y conceptual de aquellos deben ser íntegramente concluidos bajo la concepción que había animado a aquel diseño originario (de los anexos I y II). Diferente es lo que acontece con los iniciados tras la

sanción de la Ley n.º 10830, que quedan sujetos al nuevo marco jurídico, pese a que a este último -según los actores- lo animaría una lectura menos robusta y protectoria del ambiente, cosa que será abordada y resuelta cuando nos expidamos sobre el fondo de lo debatido en esta causa.

**f) Las audiencias públicas no están reguladas en Córdoba, aunque la Ley n.º 10208 le brinda al juez amplias atribuciones procesales para mejor proveer a la resolución de la causa**

Por último, los demandantes (y lo mismo en las tres ADI) requirieron al TSJ que convoque a una audiencia pública y que abra un período de inscripción para que organizaciones, sectores científicos, docentes, investigadores, biólogos, abogados, entre otros, puedan inscribirse y pronunciarse. A su entender, esto “*no solo será histórico en Córdoba*” (p. 30 del escrito de la demanda, ídem), sino que, además, tendrá impacto en la propia sentencia que ha de dictarse.

En el acápite anterior se ha destacado la relevancia que la Ley n.º 10208 brinda a la participación “*en los procesos de gestión*” (art. 2) ambiental, hasta el punto de exigir “*su obligatoriedad en los procesos administrativos*” (art. 3, inc. d). Y, en ese marco, también se ha subrayado el valor de las audiencias públicas en los proyectos o actividades que están sometidos inexorablemente a una EIA (cfr. los arts. 35 y 36).

Ahora bien, dicha ponderación del TSJ es fruto de que tal participación, principalmente a través de las audiencias públicas, es un imperativo y un requisito forzoso para los emprendimientos enumerados por el anexo I de la Ley n.º 10208. En otras palabras: en dichos supuestos, si no se cumple con tal fase, no será posible el dictado de la licencia ambiental, entendida como el “*acto administrativo de autorización emitido por la autoridad de aplicación como resultado de la EIA*” (art. 20). Esta instancia, entonces, resulta imprescindible en el marco del procedimiento administrativo que ha de concluir con la decisión que permita (o no) la obra o actividad en cuestión.

Pero tal mecanismo, ordenado normativamente, no puede ser asimilado a lo que ahora, en la órbita judicial, solicitan los actores. Algunos tribunales, como la CSJN, han regulado -por vía de acordada- la posibilidad de que se celebren audiencias públicas para ciertas causas que se tramitan en la órbita de su competencia[46]. Sin embargo, en Córdoba no está prevista tal alternativa por vía legislativa (léase,

en el CPCC) ni el TSJ ha dispuesto de un mecanismo similar al diseñado por la CSJN, sin perjuicio de que, por ejemplo, en materia ambiental específicamente, podría acudir a las que “*estim[are] necesarias para mejor proveer en cualquier estado de la causa*” (Ley n.º 10208, art. 74).

En virtud de lo que se acaba de precisar, corresponde concluir lo siguiente. Lo requerido, además de inédito, resulta prematuro en el incipiente desarrollo de las presentes actuaciones; ello, desde el momento en que aún ni siquiera se ha corrido traslado de la ADI a la parte demandada. Como consecuencia, en términos procesales, que es el que interesa en función de la cuestión constitucional planteada por los accionantes, todavía no se vislumbra la pertinencia de lo que se ha solicitado. Esto, amén de que se lo tendrá presente para su oportuna reconsideración siempre tomando como referencia obligada las contingencias y necesidades (probatorias o de enfoques especializados, por ejemplo) que se pudieran suscitar durante la tramitación del presente proceso (colectivo).

Por ello, y habiéndose expedido el Ministerio Público de la Provincia,

**SE RESUELVE:**

**I.** Admitir formalmente la acción declarativa de inconstitucionalidad (ADI) formulada por la parte actora, en contra del Gobierno de la Provincia de Córdoba, con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley n.º 10830, en su totalidad.

**II.** Disponer que el proceso se sustancie como colectivo (AR n.º 1499/2018, serie A) y, en ese marco, ordenar que al presente se acumulen las ADI impulsadas en las causas “ADARSA” (SAC, n.º 11261910) y “Diz” (SAC, n.º 11261891) por guardar semejanza sustancial, perseguir idéntico objeto, haber sido ensayadas en defensa del mismo bien transindividual (ambiente) y haber sido articuladas oportunamente ante el TSJ contra la misma parte demandada; todo, de conformidad con lo desarrollado en los considerando n.º I (acápites *b* y *c*) y n.º II (acápites *a*, *b* y *c*) de la presente; con lo establecido en el AR n.º 1499/2018, serie A (anexo II, arts. 1, 3 y 4), y con los requisitos exigidos por el CPCC (arts. 448 y concordantes), para lo cual la Secretaría del TSJ adoptará todas las medidas conducentes a los fines de la adecuada registración en el SAC y notificación a las partes.

**III.** Conceder un plazo de 3 días para que los codemandantes (en las tres ADI), en el carácter de

declaración jurada, completen la Planilla de Incorporación de Datos para Procesos Colectivos (AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II, art. 2, inc. *h*), con especial precisión de lo relativo a la representación del colectivo, tal como se desprende del considerando n.º II (acápito *c*), de la presente.

**IV.** Proceder a certificar el proceso como colectivo una vez que los codemandantes cumplan con lo ordenado en el punto n.º III, para lo cual se llevará a cabo la inscripción correspondiente en el SAC y la difusión a través de la Oficina de Comunicación del TSJ (AR n.º 1499/2018, serie A, anexo II, arts.5, 6 y 9), tal como se ha precisado en el considerando n.º II (acápito *c*), de la presente.

**V.** No hacer lugar a la medida cautelar solicitada, sin perjuicio de la precisión interpretativa efectuada respecto de los proyectos iniciados o en trámite de obtener licencia ambiental cuando entró en vigor la Ley n.º 10830 y que deberán ser concluidos bajo los criterios de la normativa anterior (anexos I y II según la redacción originaria de la Ley n.º 10208), de conformidad con lo desarrollado en el considerando n.º II (acápito *e*), de la presente.

**VI.** Declarar que, en el estado actual de las presentes actuaciones, resulta prematuro el pedido de que se celebre una audiencia pública, como lo han solicitado los actores; ello, de conformidad con las razones expuestas en el considerando n.º II (acápito *f*), de la presente.

**VII.** Tramitar la presente acción en los términos de los arts. 507 y subsiguientes del CPCC. En su mérito, cítese y emplácese a la parte demandada (Gobierno de la Provincia de Córdoba), para que en el plazo de seis días comparezca a estar a derecho, conteste la demanda, ofrezca la prueba de que hubiera de valerse y, en su caso, oponga excepciones o deduzca reconvenición, bajo apercibimiento. Dar intervención al Fiscal General de la Provincia en el carácter de parte necesaria (art. 16, inc. 10, de la Ley Orgánica del Ministerio Público).

Protocolícese, hágase saber y dese copia.

---

[1] Cfr. TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria (SECO), autos n.º 11 (18 de abril de 2018),

“Córdoba Cable”; n.º 113 (3 de diciembre de 2018), “Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC)”, y n.º 44 (24 de junio de 2019) “Quinteros”. Y, más recientemente, los n.º 160 (24 de octubre de 2022), “Mojica”, y n.º 74 (4 de abril de 2023), “Sindicato Unión de Obreros y Empleados Municipales de la Ciudad de Córdoba (SUOEM)”, entre otros.

[2] TSJ, en pleno, SECO, “Quinteros”, ant. cit.

[3] Cfr. el art. 316 del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de Tierra del Fuego; el art. 789 del CPCC de San Luis y el art. 89 del Código Procesal Constitucional de Tucumán, entre otros.

[4] TSJ, en pleno, SECO, “CIMCC”, ant. cit.

[5] TSJ, en pleno, SECO, “Córdoba Cable” y “Quinteros”, ant. cit.

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

[7] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 2 (12 de febrero de 2001), “Barrutia”.

[8] TSJ, en pleno, SECO, “Quinteros”, ant. cit.

[9] TSJ, en pleno, SECO, “Quinteros”, ant. cit.

[10] TSJ, en pleno, SECO, “CIMCC”.

[11] Cfr. TSJ, en pleno, SECO, “Córdoba Cable”, ant. cit.

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

[13] TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 19 (20 de noviembre de 2018), “MAP SA”.

[14] TSJ, en pleno, SECO, “MAP SA”, ant. cit.

[15] TSJ, en pleno, SECO, “MAP SA”, ant. cit. Y, en el mismo sentido, los autos n.º 87 (5 de noviembre de 2020), “Urbantec” y n.º 111 (14 de diciembre de 2020), “ADARSA”.

[16] Corte IDH, Opinión Consultiva n.º 23 (15 de noviembre de 2017), “Medio ambiente y derechos humanos”, párr. 237.

[17] TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 24 (18 de diciembre de 2018), “Portal de Belén” (considerando n.º III, suscripto por unanimidad).

[18] TSJ, en pleno, “Portal de Belén” (considerando n.º III, suscripto por unanimidad), ant. cit.

[19] CSJN, Fallos, 332:111 (considerando n.º 9 del voto de la mayoría).

[20] CSJN, Fallos, 332:111 (considerando n.º 9 del voto de la mayoría).

- [21] Verbic, Francisco; *Procesos colectivos*, Astrea, Buenos Aires, 2007, p. 41
- [22] Cfr. TSJ, en pleno, SECO, “Portal de Belén” (considerando n.º III, suscripto por unanimidad), ant. cit.
- [23] CSJN, Fallos, 332:111 (considerando n.º 9 del voto de la mayoría). Todas las citas de la oración pertenecen al mismo precedente.
- [24] Corte IDH, Opinión Consultiva n.º 23/2017, ant. cit. párr. 54.
- [25] Corte IDH, Opinión Consultiva n.º 23/2017, ant. cit., párr. 54.
- [26] TSJ, en pleno, SECO, “MAP SA”, ant. cit.
- [27] Cfr. TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 3 (2 de marzo de 2021), “Oitana”.
- [28] Corte IDH, sentencia (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), caso “Baraona Bray vs. Chile” (24 de noviembre de 2022), párr. 70.
- [29] Corte IDH, “Baraona Bray vs. Chile”, ant. cit. párr. 71.
- [30] Corte IDH, “Baraona Bray vs. Chile”, ant. cit. párr. 71.
- [31] Corte IDH, “Baraona Bray vs. Chile”, ant. cit. párr. 71.
- [32] TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 5 (13 de octubre de 2020), “Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín”.
- [33] TSJ, en pleno, SECO, “Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín”.
- [34] Corte IDH, Opinión Consultiva n.º 23/2017, ant. cit. párr. 147.
- [35] Corte IDH, Opinión Consultiva n.º 23/2017, ant. cit. párr. 60.
- [36] Corte IDH, sentencia (fondo, reparaciones y costas), “Poblete Vilches y otros vs. Chile” (8 de marzo de 2018), párr. 103.
- [37] Corte IDH, “Poblete Vilches y otros vs. Chile”, ant. cit., párr. 103.
- [38] TSJ, en pleno, TSJ, sentencias n.º 2 (13 de abril de 2022), “R., M. A.”; n.º 6 (4 de julio de 2022), “F., L. M.”, y n.º 15 (24 de octubre de 2022), “F., M. T.”. También, el Auto n.º 76 (3 de mayo de 2022), “O., P. M.”.
- [39] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 151 (26 de agosto de 2021), “García Elorrio” (considerando n.º VI, acápite a, del voto de la mayoría).
- [40] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 84 (16 de agosto de 2017), “Macio”.
- [41] TSJ, en pleno, SECO, “García Elorrio” (considerando n.º VI, acápite a, del voto de la mayoría), ant. cit.

[42] TSJ, en pleno, SECO, TSJ, “Macio”, ant. cit.

[43] CSJN, Fallos, 333:1023 (considerando n.º 8, cuarto párrafo, del voto concurrente de los jueces Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I. Highton de Nolasco, Carlos S. Fayt, Juan Carlos Maqueda y Eugenio Raúl Zaffaroni).

[44] CSJN, Fallos, 333:1023 (considerando n.º 8, quinto párrafo, del voto concurrente ant. cit.).

[45] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 49 (8 de abril de 2021), “Islyma”.

[46] Cfr. la Acordada n.º 30/2007 de la CSJN.

Texto Firmado digitalmente por:

**SESIN Domingo Juan**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2023.08.08

**TARDITTI Aida Lucia Teresa**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2023.08.08

**RUBIO Luis Enrique**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2023.08.08

**BLANC GERZICICH Maria De Las**

**Mercedes**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2023.08.08

**CACERES Maria Marta**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2023.08.08

**LOPEZ PEÑA Sebastian Cruz**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2023.08.08

**ANGULO MARTIN Luis Eugenio**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2023.08.08