

Hechos y decisión:

La Municipalidad de Córdoba (demandada) presentó recurso de casación contra las decisiones de primera y segunda instancia que disponían el cese de la ampliación y consolidación con ripio de una calle que atraviesa una Reserva Natural Urbana.

El Tribunal Superior de Justicia hizo lugar parcialmente al recurso, afirmando que aunque la calle pública que atraviesa una RNU conforma una inescindible unidad de hábitat, no pierde su condición de dominio público municipal, pero, su particular ubicación y condición, impiden que pueda ser cerrada irrestrictamente al tránsito vehicular. Asimismo, precisó que su uso no podrá, en ningún caso, prescindir de los estándares ambientales y funcionales a la RNU, lo cual implica que, por ejemplo, no podrá ser pavimentada.

Sumarios:

- *La calle pública que atraviesa una Reserva Natural Urbana (RNU) no puede ser concebida como una calle común más pues, aun cuando no pierda tal condición, la sanción y promulgación de la ordenanza que crea la RNU la integra al sistema allí consagrado. Por esa razón, sin perder su sujeción al dominio público municipal, queda circunscripta a un régimen ambiental de uso específico y, por ende, atada a la funcionalidad de la reserva. De modo que, aunque conceptualmente forma parte de la reserva, su particular ubicación y condición, impiden que pueda ser cerrada irrestrictamente al tránsito vehicular, aunque su uso no puede, en ningún caso, prescindir de los estándares ambientales, funcionales a la RNU. Esto implica que, por ejemplo, no pueda ser pavimentada.*

Sentencia n.º 5. CORDOBA, 13/10/2020.

En la ciudad de Córdoba, a los trece días del mes de octubre de dos mil veinte, de conformidad a lo dispuesto por el Acuerdo número un mil seiscientos veintinueve (1629) Serie "A" del seis (06) de junio del corriente año (punto 8 del Resuelvo) dictado por el Tribunal Superior de Justicia, los señores vocales integrantes de este Alto Cuerpo, Dres. Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti, Luis Enrique Rubio, M. de las Mercedes Blanc G. de Arabel, Sebastián Cruz López Peña, Luis Eugenio Angulo y Claudia E. Zalazar, bajo la presidencia del primero, proceden a dictar sentencia en

estos autos caratulados: “ASOCIACIÓN CIVIL AMIGOS DE LA RESERVA NATURAL SAN MARTÍN C/ MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA - AMPARO” (expte. n.º 3200317); esto, con motivo del recurso de casación planteado por la parte demandada contra el Auto Interlocutorio n.º 72 (fecha del 22 de abril de 2013), dictado por la Sala 1 de la Cámara del Trabajo de la ciudad de Córdoba (fs. 305/310), que ha rechazado el recurso de apelación promovido por dicha parte contra la Resolución mo 742 (fs. 147/153) y su aclaratoria (Resolución mo 781, fs. 266 y vta.), pronunciamiento a través del cual el Juzgado de Conciliación de Quinta Nominación hizo lugar a la acción de amparo.

Seguidamente, fueron determinadas las cuestiones por resolver:

PRIMERA CUESTIÓN: ¿Es procedente el recurso de casación deducido?

SEGUNDA CUESTIÓN: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, LOS SEÑORES VOCALES, DOMINGO

JUAN SESIN, AÍDA LUCÍA TERESA TARDITTI, LUIS ENRIQUE RUBIO, MARÍA MERCEDES BLANC DE ARABEL, SEBASTIÁN CRUZ LÓPEZ PEÑA, LUIS EUGENIO ANGULO Y CLAUDIA E. ZALAZAR, EN FORMA CONJUNTA, RESPONDIERON:

1. Por medio de su representante, la parte demandada promovió un recurso de casación (fs. 323/330vta.) contra la resolución anteriormente referida. En su escrito, además de haber formulado reserva de plantear un caso federal y de haber citado jurisprudencia que considera aplicable, esgrimió lo siguiente:

a) El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo establecido y en función de las causales previstas por la Ley n.º 7987 (Código Procesal del Trabajo [CPT], art. 99, incs. 1 y 2) contra un auto interlocutorio que reúne la condición de sentencia en los términos de la Ley de Amparo mo 4915 y, por ende, causa un gravamen irreparable. Esto, desde que la decisión de la Cámara, al haber rechazado el recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, afecta el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa municipal y supone una incorrecta injerencia del Poder Judicial en atribuciones que son propias del municipio. Lo resuelto -añadió- afecta la autonomía municipal, reconocida por la Constitución de la Provincia (CP, arts. 180, 181, principalmente), en concordancia con la Constitución de la Nación (CN, arts. 5, 123 y demás concordantes), en tanto “un juez ha decidido cerrar al uso público una calle de esta ciudad” (f. 324).

b) En cuanto a las causales específicas establecidas por el CPT, en primer lugar, el recurrente señaló que la Cámara incurrió en inobservancia de la ley (art. 99, inc. 1) desde que la resolución objetada ha efectuado una incorrecta aplicación del derecho sustantivo que rige la materia; concretamente, los artículos 174 de la CP y 15 de la Carta Orgánica de la Municipalidad (COM), así como de la Ordenanza n.º 11702/2009.

De acuerdo con la demandada, la Cámara excedió lo que era objeto de la materia litigiosa mediante una interpretación inédita, ni siquiera planteada por la parte actora, al haber concluido que “el concepto de ‘reserva’ y en función de las finalidades que persigue, presupone la existencia de una ‘unidad territorial o de hábitat’ sin que pueda admitirse que se encuentre segmentada en tantas fracciones de terrenos en función de calles y caminos que existan en su interior” (f. 325). Por esta vía -agregó-, ha dejado de lado una ordenanza vigente sin haber declarado previamente su inaplicabilidad o inconstitucionalidad.

En el mismo sentido insistió en que la ordenanza, con suma claridad, ha creado la reserva General San Martín para lo cual ha definido las parcelas que indica como protegidas (“zona de conservación”) y menciona expresamente que la calle Miguel Lillo queda excluida (art. 5, inc. b), por lo que ningún criterio de “unidad de hábitat” puede prevalecer por sobre la precisa letra de una norma vigente. Esto -subrayó-, con más razón cuando el legislador también ha creado una “zona de amortiguación” a lo largo y en las márgenes de la mencionada calle (de tres metros de ancho a ambos lados), cuya preexistencia ha sido reconocida en forma manifiesta.

La recurrente remarcó que la técnica legislativa no es azarosa y, si bien hubiera sido más sencillo demarcar el área por proteger en bloque o mediante la indicación de los inmuebles afectado, incluida la calle, en este caso, en forma específica, se dejó a la calle Miguel Lillo al margen de la zona de reserva. Por eso, consideró que la invasión de la esfera de atribuciones del municipio “es escandalosa” (f. 326), en la medida en que el Estado municipal “es soberano para afectar bienes del dominio público a determinados fines”, sin que ninguna asociación pueda “afectar o desafectar calles del uso público sin causar un lamentable estrépito” (f. 326).

La demandada reiteró que la circunstancia de que la calle Miguel Lillo se encuentre “emplazada física y materialmente dentro del ámbito de la Reserva Natural no puede llevarla al equívoco de considerarla incluida dentro del área de conservación” (f. 326vta.). Por ello, añadió que no ha sido su voluntad, sino la del legislador la que ha querido que “exista esta fragmentación, que obedece a toda una ingeniería cuidadosamente estudiada” (f. 326vta.), sin que “haya lugar para disquisiciones sobre qué quiso o no decir el legislador” (f. 326vta.).

Según el representante del municipio, se incurre en inobservancia de la ley no solo cuando se omite una disposición normativa, sino también cuando se la aplica mal mediante una arbitraria interpretación de sus alcances. A su entender, en esto ha incurrido la Cámara al haber concluido que no es concebible que “la única vía de ingreso y egreso a ese entramado natural pueda considerarse excluida de la Reserva Natural” (f. 327), porque, por esta vía, sin declararla inconstitucional o inaplicable, ha sustituido la letra de la norma por su propia interpretación. Además, expresó que la calle Miguel Lillo no puede equipararse a un camino interior y, por el contrario, debe prevalecer “el complejo mapa que ha creado el legislador, con especificaciones de límites exteriores, interiores, zona, medidas, caminos, etc.”. (f. 327vta.).

c) También denunció que la Cámara ha omitido considerar defensas y argumentos esenciales para la solución de la causa, por lo que habría incurrido en inobservancia de las normas establecidas (art. 99, inc. 2, del CPT). Aunque reconoció que los jueces no están obligados a tratar todas las cuestiones propuestas, en aras de los principios de congruencia y de plenitud, sí deben tratar lo que sea pertinente para la adecuada solución del litigio en pos de no afectar la garantía de la defensa en juicio que consagra la CN (art. 18). Añadió que la resolución atacada, además de infundada y de contradictoria respecto de los elementos probatorios que constan en la causa (cfr. la f. 330), también se ha apartado de la obligación constitucional de la fundamentación suficiente impuesta por el art. 155 de la CP (cfr. la f. 329vta.).

En esta dirección, la demandada puntualizó que, al contestar el informe previsto por la Ley n. o 4915 (art. 8), ya había sostenido que la obra objetada no

constituye un “ensanche”, sino tan solo un servicio de mantenimiento de la calzada, lo que resulta obligatorio para el municipio.

Agregó que tampoco se ha producido ninguna prueba que avale la afirmación de la actora de que el tránsito de vehículos se verá incrementado o que ya se ha incrementado por la consolidación de la calle Miguel Lillo. Por esta vía, insistió en que la Cámara obvió considerar prueba y argumentos dirimientes que acreditan que “no ha habido ensanche” (f. 328vta.).

Asimismo, la recurrente reprochó al tribunal no haber dicho nada acerca de que la calle Miguel Lillo forma parte de un plan de conectividad para la protección de la propia reserva en casos de eventuales incendios o de emergencias sanitarias en la zona baja, por lo que los trabajos desplegados en ella solo han perseguido “erradicar los enormes pozos de lodo y agua que aquejan a toda la arteria” (f. 328vta.).

Finalmente, la parte demandada aseveró que el tribunal tampoco se ha pronunciado sobre la intromisión en la esfera de gobierno que significa que, sin haberse probado el accionar ilícito de la Municipalidad, se haya consentido el cierre de una calle pública por parte de una jueza. En esta línea destacó que, inclusive, la Cámara fue más allá al haber concluido que la calle Miguel Lillo integra la reserva natural, con lo que resolvió “ultra petita” (f. 329vta.); esto es, más allá de lo que se había pedido.

2. Seguidamente, la Cámara concedió el recurso articulado (f. 332 y vta.) y, una vez radicada la causa en esta sede, se pidió a las partes que informaran sobre el contenido de sus pretensiones en los términos del artículo 102 del CPT (f. 335). La recurrente reprodujo, en general, el escrito que ya había presentado (f. 344/348vta.). En la presentación recalcó que la calle Miguel Lillo “es de vital importancia en materia de seguridad pública, ante posibles incendios de esa zona de reserva; pero además es insustituible en contingencias como anegamientos, accidentes, traslado rápido de pacientes a nosocomios, eventual rescate de ahogados, etc., dado que por su trazado se accede fácilmente a la ribera del Río Primero, cumpliendo funciones de conectividad vial en caso de tales contingencias” (f. 346vta.). E insistió en que la resolución de la Cámara constituía un “atentado contra el Orden Público, la

Paz Social y la División de Poderes” (f. 348; las mayúsculas pertenecen al texto original) al haber consentido “quitar una importantísima calle del uso público” (f. 348).

3. A su vez, en el momento de contestar (fs. 340/342vta.), la parte actora esgrimió lo siguiente:

a) El recurso resulta improcedente por razones formales. Respecto del primer agravio (presunta inobservancia de la ley), porque está vedada la posibilidad de que, por medio del recurso de casación, sea revalorizada la prueba, lo que sería necesario para reexaminar -como pretende el recurrente- la conclusión de la Cámara de que se han vulnerado derechos o principios ambientales. Agregó que la Municipalidad también pretende modificar los hechos establecidos por medio de la sentencia (cfr. la f. 341).

Asimismo, el representante de la parte demandante afirmó que el recurso de casación es contradictorio en la medida en que, por un lado, cuestiona la interpretación que de la Ordenanza n° 11702/2009 ha efectuado la Cámara y, por el

otro, refiere que su agravio “no se basa en una discrepancia sobre la interpretación de la ley dada por el tribunal” (f. 341). También señaló que el recurrente procura introducir cuestiones que no han sido planteadas en las instancias ordinarias y que, por ende, no se encuentran acreditadas en la causa, como el proceso técnico y la supuesta ingeniería desplegada en la ordenanza en cuestión para excluir a la calle Miguel Lillo de la reserva.

Respecto del segundo agravio invocado (art. 99, inc. 2, del CPT), la actora argumentó que la acción de amparo ha sido planteada con el fin de evitar las tareas de enripiado y el ensanche de la calzada de la calle Miguel Lillo, y la sentencia de primera instancia condenó al municipio a que se abstenga de “ampliar y/o consolidar con ripio” (f. 341vta.) la mencionada calle. Como consecuencia -acotó-, aun en la hipótesis de que el recurrente tuviera razón y no se hubiera acreditado el ensanche, subsistiría el otro motivo para la procedencia de lo demandado: el enripiado.

En la misma línea, remarcó que, específicamente respecto de la ampliación de la mencionada calle, la Municipalidad ha soslayado como prueba el acta de la inspección ocular (concretada en la reserva por la propia jueza de primera instancia) en la que constan las huellas de las máquinas viales introducidas con el fin de ensanchar la calzada. Tampoco tuvo en cuenta -añadió- el testimonio del guardaparques Oscar Salzberger, que explicó que se había enterado de las obras porque uno de los maquinistas le dijo que “tenían que ensanchar y enripiar, y enderezar las curvas desde donde termina el asfalto hasta el puente Los Carolinos” (f. 341vta.).

Además, calificó como falso argumento que la sentencia de primera instancia, confirmada por la Cámara, haya dispuesto el cierre de la calle Miguel Lillo cuando solo se le ha ordenado al municipio que se abstenga de ampliar o de enripiar la referida arteria. Agregó que lo obvio no debe probarse y, por ende, resulta claro que, en una ciudad de 1.300.000 habitantes, el ensanche o consolidación de dicha calle incrementará o alentará el tránsito por ella; esto, sin perder de vista que de esa forma se violenta el principio de progresividad (art. 4, inc. a, de la Ordenanza n.º 11702/2009), según el cual “no se podrá establecer [en la reserva] una protección menor a la preexistente” (f. 342).

En definitiva, concluyó que el recurso es formalmente improcedente en la medida en que el municipio procura una revalorización de la prueba a partir de argumentos como el referido a que se trataría de una “calle histórica y de especial relevancia para para conectividad vial’ o que se le está quitando una calle vital a la ciudad de Córdoba” (f. 342).

b) La actora también aseveró que el recurso de casación resulta sustancialmente improcedente, porque no ha habido una inobservancia o errónea aplicación de la ley. Esto desde que, a su entender, el recurrente pretende que proceda una interpretación aislada de la norma que determina las parcelas sobre las que se asienta la reserva, dado que “toda la normativa de la Ordenanza 11702/09 remite al concepto de unidad” (f. 342). En ese sentido, destacó que es la vía para acceder a la zona de uso intensivo de la reserva (Camping Municipal), único destino que tiene, y “no es una calle de la ciudad como cualquier otra” (f. 342). Esto, porque está regulado (art. 14, inc. n, en conexión con el art. 5, inc. c, de la ordenanza) que la

circulación de vehículos con motor solo es posible para acceder “en forma exclusiva a dicha zona” (f. 342vta.); esto es, al camping.

Asimismo, insistió en que, en función de los testimonios recibidos, se producirían “daños ambientales irreparables” (f. 342vta.) si se incrementara el tránsito por la calle Miguel Lillo a raíz de su ensanchamiento o enripiado, al tiempo que reiteró que tampoco se llevó adelante el estudio de impacto ambiental correspondiente para toda obra o actividad que se concretara en la reserva.

4. La Municipalidad denunció (fs. 375/379vta.) como supuesto hecho nuevo que el 10 de septiembre de 2013 se había producido un incendio que ocasionó que 12 hectáreas resultaran quemadas en la reserva natural y ocho fuera de ella. Esgrimió que el TSJ debía conocer las circunstancias para poder “valorar puntualmente las consecuencias reales y los alcances fácticos que desencadenó” la resolución recurrida, en la medida en que el municipio “se ha visto privado injustamente de realizar su deber, de realizar tareas de mantenimiento de una calle de uso público” (f. 378vta.).

5. De lo manifestado por la parte demandada se corrió traslado a la actora, que, al contestar (fs. 436/443), calificó de inaceptable que la Municipalidad enrostrara a la Justicia, primero, y a la asociación, después, “la culpa del incendio con tan pobres argumentos” (f. 438vta.). Esto, por entender que “es total y absolutamente falso que la calle Lillo hubiera significado y/o generado demora alguna para la circulación de Bomberos de la provincia y/o de Defensa Civil” (f. 440).

Por su parte, la propia actora también denunció otro presunto hecho nuevo, por considerar que, en virtud de informes solicitados al municipio (cfr. la f. 442), “toda la calle que viene desde el puente Los Carolinos hasta el acceso oeste (o noroeste) de la reserva San Martín (y que la Municipalidad llama ‘Lillo’ por continuidad con la que atraviesa la reserva) es clandestina, no pertenece al dominio público municipal” (f. 442). Como consecuencia -dijo-, el municipio “está usurpando terrenos aprovechando la desidia de los particulares que tienen abandonado el lugar (y con basurales)” (f. 442vta.). Agregó que “por allí mandaría a los bomberos a que pasen, según el invento que ha considerado mejor presentar para justificar su posición en el proceso”, lo que constituiría un motivo más para que “tomara la decisión de cerrar el acceso oeste a la reserva, cuando, por el contrario, propicia hacer pasar a vehículos por terrenos usurpados a particulares” (f. 442vta.).

6. De lo expresado por la accionante, se corrió trasladado a la parte demandada, que, al responder (fs. 447/453), negó que haya incurrido en conducta o en un acto que contravenga la buena fe procesal (cfr. la f. 448vta.). Por el contrario, afirmó que se ha limitado a presentar un hecho nuevo que, ocurrido después de la interposición del recurso de casación, solo ha puesto “en evidencia los devastadores efectos de la sentencia judicial que se ataca” (f. 448vta.). Insistió en que se ha limitado a cumplir con la carga procesal de acompañar todos los elementos necesarios para conformar la base fáctica completa que permita dirimir lo planteado con el más estricto sentido de justicia (cfr. la f. 452vta.). También remarcó que, si la Cámara laboral se hubiera pronunciado en un sentido diferente, habría podido “realizar los trabajos de mantenimiento que debió interrumpir por efecto de la presente acción, y la calle [habría] estado en mejores condiciones de transitabilidad para su uso por autobombas y móviles, y se [habría]podido o bien sofocar el incendio en su origen -

fuera de la zona de reserva- o al menos se [habría] afectado menos cantidad que las doce hectáreas que resultaron incendiadas” (fs. 452vta. y 453).

7. Luego se corrió traslado al Ministerio Público (MP), que, al expedirse (fs. 458 bis/463), se pronunció a favor de la admisión del recurso de casación planteado y de que, eventualmente, si se lo considerara procedente, se celebrara una audiencia pública con el fin de que la partes se expresaran sobre el “asunto ambiental comprometido, así como en relación al informe sobre el hecho nuevo denunciado por la Municipalidad de Córdoba” (f. 463).

8. Ante lo solicitado por el MP, en virtud del carácter de la cuestión debatida, de los términos en que ha sido trabada la litis y de los fines previstos por el artículo 58 del Código de Procedimiento Civil y Comercial (CPC), se fijó fecha para la celebración de una audiencia, que, tras una serie de postergaciones, tuvo lugar sin que las partes llegaran a ningún acuerdo (f. 488).

9. Seguidamente, el 6 de marzo de 2015, la Municipalidad informó que, ante la proximidad de la celebración de sendos torneos de bicicross (uno provincial y otro, latinoamericano) en el Camping Municipal ubicado en la reserva, procedería a efectuar el mantenimiento de la calle Miguel Lillo para su transitabilidad (f. 489).

10. Nuevamente, el 5 de febrero de 2016, el representante del municipio puso en conocimiento que resultaba necesario realizar tareas de limpieza y de mantenimiento en la calle Miguel Lillo, dada la presencia de tierra, residuos y escombros en la calzada, así como por su deterioro, con el consiguiente “riesgo vial y ambiental” (f. 493). De esto se corrió vista a la actora, que, al pronunciarse (fs. 496/497vta.), lo hizo a favor de que cualquier tarea fuera concretada de forma “manual, con cuadrilla de personal, que no utilice máquinas viales, porque debe buscarse el modo de causar el menor impacto sobre el lugar” (fs. 497 y vta.). También señaló que dichos trabajos deberían incluirse dentro de un plan, por lo que debería darse intervención a la Unidad de Manejo para que en ese ámbito “se determine el modo de actuación que evite problemas a futuro” (f. 497vta.).

Finalmente, el 12 de febrero de 2016, el TSJ autorizó al municipio a que concrete las tareas de limpieza de escombros, montículos y residuos existentes sobre la calle Miguel Lillo, dentro de la reserva municipal. También se dispuso que, en el supuesto de que fuera necesario el empleo de máquinas viales, se extremaran “los cuidados a fin de causar el menor impacto posible” (f. 498). Asimismo, se ordenó que, con la suficiente antelación, se informara a la Unidad de Manejo de la reserva (en especial, al responsable de esta) para que controlaran los trabajos y, así, se evitaran “acciones perjudiciales [para el] medio ambiente” (f. 498).

11. Con posterioridad, el 7 de febrero de 2017, la Municipalidad de Córdoba expresó que concretarían tareas de mantenimiento en diferentes tramos de la calle Miguel Lillo para lo cual sería necesario el ingreso de maquinaria vial (f. 505). Ante esto, el TSJ recordó que se deberían tomar los recaudos dispuestos en la providencia que consta en la f. 498 (f. 507).

12. El 2 de mayo de 2017, el representante del municipio informó que tenía conocimiento que personas desconocidas habían efectuado tareas con el fin de

ensanchar la calle Miguel Lillo, lo que había motivado la correspondiente denuncia, por parte de funcionarios municipales, ante la unidad judicial correspondiente (f. 511).

13. El 16 de agosto de 2017 (fs. 515 y vta.), el apoderado de la parte actora denunció que la Municipalidad había iniciado obras sobre la calle Miguel Lillo que excedían las tareas de mantenimiento y limpieza, con lo que se contravenía lo que había ordenado el TSJ (f. 498), por lo que solicitó que se emplazara a la parte demandada a que ajustara su obrar a lo que se había dispuesto.

De la presentación se corrió traslado al municipio que, al contestar (fs. 522 y vta.), afirmó que su actuación se había adecuado a los términos y alcances de la autorización conferida, cosa que fue ratificada por el TSJ mediante el decreto fechado el 24 de agosto de 2017 (fs. 523 y vta.).

14. Luego, el 11 de diciembre de 2017, la parte demandada presentó y solicitó la autorización urgente del plan de obras diseñado por la Dirección de Obras Viales, para el que se había tenido en cuenta -según dijo- la obligación de respetar la normativa ambiental, pero también “ dar solución a una problemática constante, como lo es el progresivo deterioro y destrucción de la calle” (f. 529vta.).

Por medio de un decreto, el 12 de diciembre de 2017, el TSJ aprobó el mencionado plan (f. 530 y vta.), ocasión en la que reiteró los recaudos que había fijado en las autorizaciones concedidas con anterioridad (fs. 498 y 507). Todo ello, con el fin de “preservar y cuidar el ambiente del Parque, respetando siempre el principio precautorio consagrado en las normativas municipal (Ordenanza n.º 11702), provincial (Ley de Política Ambiental n.º 10208) y nacional (Ley General del Ambiente n.º 25675)” (f. 530).

15. El 21 de diciembre de 2017, la parte actora interpuso un recurso de reposición contra el decreto del TSJ que había autorizado el plan de obras. Esto, por considerar que, en los hechos, afectaba el alcance de la medida cautelar de no innovar dictada en la presente causa e, incluso, porque incidía “en la decisión de fondo de la acción de amparo, por cuanto permite, además del movimiento del suelo de la calle Lillo con importantes maquinarias (de seis tipos), la utilización de material loessico”, así como “granular (piedras) en zonas que presentan menor nivel”, lo que implica “prácticamente en toda la calle” (f. 534vta.). En forma subsidiaria, solicitó una medida cautelar innovativa con el fin de que se ordenara a la Municipalidad que controlara el acceso a la reserva por la calle Miguel Lillo mediante barreras y personal, de manera de facilitar solo el acceso -en exclusividad- a la zona intensiva (fs. 535 y vta.).

De la presentación se corrió traslado al municipio, que, al contestar (fs. 548/552vta.), se pronunció por el rechazo del recurso.

Asimismo, se corrió vista al MP, que, al expresarse (fs. 554/557), lo hizo a favor de la denegación del recurso y de la confirmación de lo decidido por el TSJ.

Finalmente, el 26 de febrero de 2018 (fs. 558/560vta.), el TSJ rechazó el recurso de reposición. Ello, por entender que, en función de lo aportado por las partes, el loess era el elemento “adecuado para la reparación de la mencionada calle Lillo” (f. 559) y que la pretensión de la actora de que los trabajos se concretaran de forma manual lucía “inadecuada, por desproporcionada, con relación a la envergadura de las tareas a realizar” (fs. 559 y vta.). Además, destacó que la reparación de la calle era

“absolutamente necesaria e impostergable para la preservación de la Reserva Natural San Martín” (f. 559vta.) y que la propuesta de trabajo presentada era la más apropiada para lograr esa finalidad (f. 559vta.).

16. El 7 de marzo de 2018 (fs. 567/568vta.), la parte actora interpuso una aclaratoria (en los términos del 336 del CPCC, por remisión de los arts. 114 del CPT y 17 de la Ley n. o 4915) por considerar que el TSJ había omitido resolver la medida cautelar requerida (fs. 535 y vta.).

En ese sentido, el representante de la accionante aseveró que la ordenanza que regula el funcionamiento de la reserva “sólo permite transitar en automotores por la misma para acceder al Camping Municipal” (f. 568vta.), pero no atravesarla, para ir de un lado al otro de la ciudad.

Antes de resolver, en forma previa, el TSJ requirió al municipio que informe qué medidas de restricción había adoptado con el fin de dar cumplimiento a la Ordenanza mo 11702/09 (art. 14, inc. n), en tanto impide “la circulación de motos, cuadriciclos, vehículos 4x4 y demás tipologías de motores que no formen parte de los vehículos destinados a vigilancia, protección y mantenimiento de la reserva, con excepción de la zona de uso intensivo (art. 7)” (f. 569).

Luego de que el municipio respondiera a lo que se le había solicitado (fs. 583/585), el TSJ se pronunció el 26 de marzo de 2018 (fs. 586/587). Al hacerlo, hizo saber a la Municipalidad que, así como está prohibida la circulación de “bicicross, cuadriciclos, motocross, etc.”, también deberá impedir el acceso de las “demás tipologías de motores que no formen parte del mantenimiento de la reserva (art. 14, inc. n, in fine, Ord. Municipal n.º 11702/09)” hasta “tanto se dicte resolución definitiva” (f. 587).

17. Seguidamente, el 6 de abril de 2018 (fs. 591/595), la parte demandada articuló un recurso de reposición en contra del decreto fechado el 26 de marzo de 2018. En su presentación, sostuvo que la resolución contravenía las anteriores decisiones adoptadas por el TSJ en las que, precisamente, se había entendido que el mantenimiento de la calle era clave para la seguridad del tránsito vehicular en general y no solo para el ingreso de ambulancias y autobombas. Agregó que lo resuelto se identificaba con la cuestión de fondo, lo que podría implicar prejuzgamiento. También esgrimió que la Ordenanza mo 11702/2009 no prohíbe el tránsito por la calle Miguel Lillo, dado que esta última está excluida de la reserva, por lo que, en los hechos, lo decidido suponía el cierre de una calle que es de dominio público municipal cuando esto supone una atribución exclusiva de la administración municipal. Por ello, solicitó que se mantuviera el criterio sentado desde el 12 de febrero de 2016, “a los efectos de permitir la circulación de vehículos (en general) en forma segura, todo ello hasta tanto se dirima la cuestión de fondo” (f. 594vta.).

El 10 de abril de 2018 (fs. 596/597), el TSJ rechazó el recurso de reposición y, como consecuencia, ratificó que la Municipalidad debía impedir el acceso y circulación de todo tipo de vehículos (con motores) que no fueran aquellos que resultaran necesarios para el cuidado y conservación de la reserva natural. Esto, por considerar que el recurrente había tergiversado el verdadero sentido y la razón fundamental que se había tenido en miras al permitir las sucesivas intervenciones con maquinaria. En efecto, se destacó que las autorizaciones lo habían sido para que se efectuaran -a

pedido del propio municipio- las obras necesarias que permitieran evitar eventuales incendios o cualquier hecho nocivo para la preservación de la biodiversidad en la reserva “y no para facilitar la circulación irrestricta de automóviles particulares” (f. 596vta.). Por ello, se precisó que, en cada ocasión, se había instado al municipio a que extremara “los cuidados a los fines de causar el menor impacto posible” (f. 597), razón por la cual, en definitiva, no mediaba “resquicio alguno que permitiera tan solo vislumbrar una interpretación como la que pretende la demandada” (f. 597).

18. El 14 de junio de 2018 (f. 605), el representante de la parte actora solicitó que se emplazara al municipio con el fin de que informara cuáles medidas había adoptado para dar cumplimiento a lo dispuesto mediante el decreto fechado el 26 de marzo de 2018. Por esta razón, el 15 de junio de 2018 (f. 606), el TSJ requirió a la demandada que, en el término de tres días, comunicara cuáles medidas de restricción había colocado.

19. El 13 de agosto de 2018 (f. 617), la parte actora puso en conocimiento del tribunal los carteles que la Municipalidad había colocado -con precisión del lugar-, presuntamente en virtud de lo que se le había ordenado. No obstante, manifestó que, en función de las fotografías que acompañaba (fs. 608/616), los vehículos continuaban desplazándose y haciendo caso omiso de la cartelería. Por ello, solicitó que se emplazara a la demandada para que adopte medidas más efectivas; todo ello, para el real cumplimiento de lo dispuesto mediante el decreto fechado el 26 de marzo de 2018.

20. El 15 de agosto de 2018 (fs. 624/625), bajo el título “Acredita cumplimiento. Hace presente medidas”, el representante de la Municipalidad informó que, en relación con la prohibición de circular, había colocado siete carteles nuevos y que había incorporado dos cámaras de seguridad y vigilancia; además, manifestó que disponía de personal (nueve guardaparques) afectado a controles de patrullaje por turno, según un cronograma permanente, que efectuaba inspecciones oculares en toda la zona y a lo largo de la calle Miguel Lillo (f. 624vta.).

21. El 21 de agosto de 2018 (fs. 629 y vta.), la parte demandada contestó la vista que se la había corrido sobre la presentación de la actora (f. 618). En la ocasión, esgrimió que las medidas que había adoptado el Estado municipal para reforzar la exigencia legal resultaban más que suficientes y eran, además, las que se toman regularmente para ordenar el tránsito en toda la traza urbana de la ciudad de Córdoba.

22. El 23 de agosto de 2018 (fs. 631 y vta.), en relación con lo que había informado la parte demandada, la actora hizo presente que no era necesario que la Municipalidad colocara en los carteles señalizadores la siguiente leyenda: “[N]o es decisión nuestra, nos la impusieron” (f. 631). También manifestó que las cámaras de seguridad databan de una fecha anterior, que los guardaparques no están formados para controlar el tránsito y que el municipio no había adjuntado ni una sola constancia de un procedimiento para asegurarse que los vehículos que circulan lo hacen “sólo para acceder a la zona de uso intensivo de la reserva, y no para ir de un lado a otro de la ciudad” (f. 631vta.).

23. El 18 de septiembre de 2018 (fs. 643 y vta.), el representante de la parte actora denunció dos presuntos hechos nuevos: el primero, ocurrido el 3 de septiembre de 2018, el accidente fatal de un motociclista, que aparentemente se alojaba en el

camping (acompañó recortes periodísticos sobre el suceso; fs. 636 y 637); el segundo, la aparición de un zorro descaderado (las fotografías presentadas constan en la f. 642vta.), frente al acceso del camping, supuestamente al haber sido atropellado por un “vehículo automotor”, al “no estar cerrada la calle Lillo y al no haber guardaparques entre las 20 horas de un día y las 7 del día siguiente” (f. 643).

Ante la presentación de la accionante, el 20 de septiembre de 2018 (f. 644), el TSJ ordenó que se diera noticia al municipio y que se le hiciera saber que debía adoptar las medidas de restricción necesarias con el fin de dar cumplimiento a las providencias fechadas los días 26 de marzo de 2018 (fs. 586/587) y 10 de abril de 2018 (fs. 596/597); en ellas se había ordenado que se impidiera el acceso y circulación de aquellos vehículos que no fueran los necesarios para el mantenimiento, cuidado y conservación de la reserva, con la excepción de los previsto para la zona de uso intensivo.

24. El 1 de octubre de 2018 (fs. 646 y vta.), en relación con la presentación de la actora (fs. 643 y vta.), la demandada afirmó que el triste hecho de la muerte de un motociclista había ocurrido “fuera de la zona abarcada por la medida cautelar” (f. 646) dictada en la presente causa, razón por la que lo consideró como ajeno a lo debatido en esta instancia. Al mismo tiempo, insistió en que, en virtud de las presentaciones que había efectuado los días 15 y 21 de agosto de 2018, consideraba que había cumplido “acabadamente los recaudos legales que restringen el acceso a vehículos ajenos al control de la Reserva Urbana” (f. 646vta.). No obstante, solicitó al TSJ que le precisara el alcance de la medida que dicha parte debía adoptar, toda vez que consideraba que existen muchos medios posibles para profundizar lo adoptado, “cada uno con sus particularidades, ventajas y desventajas, costos, beneficios, pero también implican eventuales riesgos para terceros” (f. 646vta.).

El 3 de octubre de 2018, por medio de un decreto (f. 648), el TSJ hizo saber a la Municipalidad que, en virtud de la documentación fotográfica incorporada a la causa (fs. 608/616), las medidas tomadas hasta el momento no habían alcanzado los resultados esperados para cumplir con lo que se le había impuesto. Por ello, dispuso que la demandada adoptara lo necesario “para reforzar la previsión legal (art. 14, inc. n, de la Ordenanza n.º 11702/09) y la orden judicial” (f. 648). Con tal fin, se le impuso que requiriera “el asesoramiento y apoyo de las dependencias técnicas con competencia en materia de tránsito y policía municipal, con el propósito de diagramar y organizar los controles correspondientes” (f. 648).

25. Atento a las constancias y al estado procesal, la causa ha quedado en condiciones de ser resuelta (f. 651).

Y CONSIDERANDO I. PRESUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACIÓN

En los plazos previstos, la parte demandada planteó un recurso de casación, que fue concedido, contra el Auto Interlocutorio mo 72 (2013), dictado por la Sala 1 de la Cámara del Trabajo de la ciudad de Córdoba, resolución que considera que reúne los requisitos de una sentencia definitiva (en los términos de la Ley n. o 4915) y que, por ende, le causa un gravamen irreparable. Esto, desde que dicho tribunal, al haber rechazado el recurso de apelación también intentado, ratificó la decisión del Juzgado de Conciliación de Quinta Nominación de hacer lugar a la acción de amparo. Para

poder responder si la vía intentada y habilitada satisface los requisitos exigidos para la procedencia de este medio procesal extraordinario, resulta necesario efectuar las siguientes aclaraciones previas.

Tal como lo ha dicho el TSJ[1], el recurso de casación solo procede en virtud de las situaciones específicamente reguladas por el ordenamiento procesal que resultara aplicable; en este caso, el CPT (el art. 99, por remisión del art. 17 de la Ley n° 4915). Dichas causales deben ser identificadas suficientemente por el recurrente (art. 100, CPT), que debe expresar con claridad el o los motivos en que basa su interposición, pues una nota distintiva e insoslayable de este remedio es su autosuficiencia.

Por ello, en forma reiterada, el TSJ ha sostenido que, en aras de fundar su procedencia, no resulta suficiente la mera disconformidad del recurrente con la determinación de los hechos o con el encuadramiento jurídico concretado por los jueces de la causa. Esto, en la medida que no se acrediten, como primera posibilidad, los denominados “vicios formales”: falta de fundamentación, incumplimiento de las reglas de procedimiento, omisión o falta de ponderación de prueba decisiva, con la consiguiente afectación del derecho de defensa; todos ellos, previstos genéricamente por el artículo 99, inc. 2 del CPT.

La segunda variante por la que se habilita la promoción del recurso de casación es la relativa a los denominados “vicios sustanciales”. A través de ella se busca que este tribunal salde las discrepancias hermenéuticas que jurisdiccionalmente pudiera haber en torno a la ley sustantiva, sea por inobservancia o por errónea aplicación de las fuentes normativas que resultaran pertinentes para la solución del caso (art. 99, inc. 1, CPT).

En otras palabras, si no mediaran tales vicios (formales o sustantivos), que justificaran la intervención extraordinaria de este cuerpo, esta vía se transformaría en un medio ordinario para atender las simples objeciones o las meras discrepancias de las partes respecto de los criterios de interpretación fijados por los magistrados o tribunales de las instancias anteriores[2].

En definitiva, este carril se caracteriza porque la ley establece meticulosamente los supuestos ante los cuales puede ser ensayado y su procedencia se encuentra contemplada por motivos de derecho previstos en forma específica por el ordenamiento procesal aplicable. De allí que el recurso debe contener una fundamentación autónoma y autosuficiente en la cual se brinden los argumentos que, según el recurrente, motivarían la intervención extraordinaria del TSJ. Estas breves consideraciones sirven para contextualizar el análisis del recurso de casación concedido en esta causa, en virtud del cual la parte recurrente denunció que la resolución objetada ha incurrido en una serie de supuestos vicios formales y sustantivos, cuestiones que serán tratadas a continuación.

II. EL ENFOQUE ECOSISTÉMICO ES EL QUE DEBE PRIMAR EN TODO LO VINCULADO CON UNA RESERVA NATURAL URBANA

Habiendo precisado someramente la finalidad que persigue la vía de la casación, antes de avanzar con el análisis de los agravios planteados por la parte recurrente, corresponde delimitar el marco normativo y conceptual en el que se encuentra inmersa la presente causa, que no se puede soslayar porque la materia en

juego tiene profundas raíces constitucionales. Esto, desde que la CN (reforma de 1994) ha asumido la urticante problemática ambiental con toda la preocupación y urgencia que conlleva, de manera que ninguna discusión puede plantearse sin ese telón de fondo, como si hubiera niveles de gobierno (federal, provincial, municipal o comunal), segmentos de competencias o esferas de decisiones que pudieran desarrollarse sin esta perspectiva o al margen de ella.

Nada del presente caso puede concebirse obviando que, al sancionar la Ordenanza n. o 11702/2009 y al crear la Reserva Natural Urbana (RNU) "Parque General San Martín", las autoridades municipales han asumido el mandato constitucional de proveer "a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales" (CN, art. 41). Por ello y como consecuencia de una determinación absolutamente autónoma, el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo Municipal (este último al haber promulgado la norma) se han comprometido a brindar a ese espacio "una protección diferenciada" por ser el reservorio de "ecosistemas nativos representativos de la zona" (art. 1 de la referida ordenanza). Con ese fin, la RNU ha sido declarada "patrimonio ambiental de la Ciudad de Córdoba" (art. 1) y, por ende, sus responsables han aceptado la obligación ineludible de que toda acción que pueda impactar en ella o concernirle lo sea guiada por los criterios de sostenibilidad y sustentabilidad; esto es, para adoptar y desarrollar las tecnologías y procedimientos que aseguren "el funcionamiento indefinido de la Reserva" (art. 4, inc. c). Precisamente, la legítima perennidad que se persigue es consistente con otro de los objetivos en virtud de los cuales ha sido concebida la RNU, la de "respetar el derecho de las futuras generaciones a disfrutar y estar protegidos por un ambiente natural" (art. 2, inc. I). En efecto, como lo ha dicho el TSJ en otras ocasiones, ese vínculo o trama intergeneracional en juego en todo lo que se relaciona con esta materia es lo que "compele a evitar contraer en el presente una 'deuda[3]ambiental' que deba ser soportada o sufrida por el porvenir".

Conviene insistir en este punto. En medio de la trama urbana, la Municipalidad de Córdoba ha decidido erigir un área especialmente protegida, en forma coincidente con los mandatos de su propia Carta Orgánica Municipal (COM), que en su preámbulo mismo y en varias de sus disposiciones ordena "[p]reservar con carácter primordial los espacios que contribuyan a mantener el equilibrio ecológico de la Ciudad" (art. 28, inc. 4).

Como consecuencia, dicha RNU no constituye un simple adorno, un decorado o un mero artificio urbano del que el diseño de las grandes ciudades no puede prescindir. Por el contrario, su creación ha respondido al encomiable fin de contribuir a la lucha contra la pérdida de diversidad biológica mediante el reconocimiento jurídico de una red ecológica y de un corredor de conservación. Por esa razón, en todo lo que compete a la reserva, lo que debe primar es el enfoque ecosistémico -y no el de la simple discrecionalidad-, sin que las autoridades municipales puedan ver en ello un recorte de atribuciones o una invasión de funciones propias, porque la conformación de la RNU ha sido una decisión de la rama legislativa del gobierno municipal (Concejo Deliberante) en el marco de una materia (la ambiental) cuyos principios gozan de la máxima relevancia (la constitucional) para nuestro ordenamiento.

Mediante la Ordenanza n° 11702/2009 y bajo el formato de una RNU, las autoridades

municipales sumaron a la agenda gubernamental el capítulo de las áreas protegidas (AP), lo que siempre supone resguardar porciones de territorio -con el consiguiente reordenamiento-, así como asumir un manejo responsable de lo que se ha detraído. Todo esto, con el fin de salvaguardar “tales ‘muestras de naturaleza’ integrales, representativas y viables de la[4]diversidad de ecosistemas del país” . Por ser fundamentales para la perpetuación del patrimonio natural, ellas deben ser preservadas de la infatigable expansión urbana, productiva y comercial. Precisamente, por ello, son colocadas bajo el control del Estado (nacional, provincial o municipal) y sometidas a un régimen de uso y aprovechamiento que asegura su mejor conservación.

De lo anterior se desprende que, especialmente en esta temática, no caben las lecturas segmentadas ni tampoco las que promueven la atomización de alguna disposición normativa en particular -como si fuera única-, porque ordenanzas como la mo 11702/2009 deben ser interpretadas en el marco de un sistema protectorio que descansa en la CN y en la premisa de que en la Argentina, en tanto estado federal, impera una serie de presupuestos mínimos (los fijados por la Ley General del Ambiente, LGA, n° 25675) que las provincias y los municipios solo pueden complementar (CN, art. 41). Y uno de los principios sobre los que se asienta este entramado normativo es el de la congruencia (LGA, art. 4, inc. a), según el cual toda la legislación provincial y municipal debe ajustarse a las previsiones de la LGA y, en Córdoba, también a las de la Ley de Política Ambiental mo 10208, que postula el mismo mandato (art. 4, inc. a).

Como consecuencia, en una organización federal como la argentina, en la que conviven diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal o comunal) en virtud de un reparto de competencias estrictamente reglado por la CN, ninguno de aquellos segmentos estatales podría autopercebirse o autoconcebirse como lo suficientemente autónomo para prescindir de las previsiones de la LGA o como para invocar atribuciones preexistentes que le permitieran operar en el vacío ambiental; esto es, sin suficiente apego o, directamente, al margen de la sistematicidad que supone -y que necesita imperiosamente- la protección en juego.

En definitiva, los principios enunciados por la Ley n° 10208, en tanto complementarios de la LGA, responden al criterio de la máxima protección y por ello, en caso de duda, siempre se debe estar a favor de lo que resulte más benéfico para el ambiente: in dubio pro ambienti. En función de esto, la norma recepta un doble estándar. Por una parte, un modelo flexible y no formalista en lo que respecta a la demanda y habilitación de toda vía (administrativa o jurisdiccional) articulada con el fin de lograr la salvaguarda ambiental. Por otra parte, adopta un paradigma formalista y estricto si se trata de procedimientos (administrativos) preventivos, de autorización o de fiscalización de actividades antrópicas que fueran susceptibles de producir daño. Esta mixtura, lejos de ser contradictoria, es sumamente consistente con la premisa protectoria inicial.

En otras palabras, la Ley mo 10208 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 y 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. En ese sentido, en el diseño, formulación y aplicación de cualquier política o medida “[n]inguna consideración o circunstancia puede legitimar o excusar acciones que pudieran amenazar o generar riesgo de extinción a cualquier especie, subespecie o variedad de flora o fauna ni generar erosión de los recursos genéticos, así como a la fragmentación y reducción de ecosistemas” (Ley mo 10208, art. 5, inc.f).

Si se extrapola lo anterior al presente caso, la Ordenanza n° 11702/2009 debe ser leída bajo este doble tamiz, sumamente garantista y, al mismo tiempo, rigurosamente estricto frente a cualquier medida o acción que pudiera repercutir en la dinámica y en los propósitos de la RNU. Por ende, a la luz de estas premisas, resulta hasta difícil de enunciar -por devenir absolutamente implausible- el argumento sugerido por la recurrente de que la única calle (Miguel Lillo) que atraviesa a la reserva y que constituye su vía de ingreso puede ser concebida como un espacio conceptualmente desconectado y excluido del régimen especial protectorio que supone la RNU “por su histórica y especial relevancia para la conectividad vial” de la ciudad de Córdoba (f. 328vta.), y por ser “una arteria que es técnicamente insustituible” (f. 276vta.); es decir, esta consideración, según la demandada, le concedería a dicha arteria la presunta prerrogativa de pertenecer en forma exclusiva al “dominio público municipal” (fs. 328vta. y 329vta., entre muchas otras), con prescindencia de su enclave estratégico en el entramado y en el sistema que supone la RNU. En otras palabras, esta forma de conceptualizar las cosas le otorgaría al municipio una suerte de indemnidad para actuar a lo largo de esa vía según los propios propósitos que fijara el Departamento Ejecutivo (DEM), pero sin estar necesariamente vinculado en lo jurídico a los fines perseguido por la propia Ordenanza mo 11702/2009. Admitir tal segmentación supondría lesionar -entre otros- el principio de congruencia sobre el que se monta todo el andamiaje en la materia, como se verá a lo largo de la presente sentencia, en desmedro de “la conservación de la diversidad biológica” (LGA, art. 2, inc.f) para lo cual, precisamente, ha sido diseñada la reserva General San Martín (Ordenanza mo 11702/2009, art. 2, inc. d). Al mismo tiempo, significaría no valorar adecuadamente uno de los criterios centrales previsto para la conservación, mantenimiento y uso de la RNU, como lo es el enfoque ecosistémico, que supone “la interdependencia e interacción de sus componentes” (Ordenanza n° 11702/2009, art. 4, inc. d); esto es, la integridad de los ambientes naturales, algo por lo que también brega la Ley n.o 6964 (Áreas Naturales de la Provincia de Córdoba, art. 4).

Por consiguiente, en la presente causa está en juego mucho más que el estatus jurídico de la calle Miguel Lillo en relación con la RNU. Esto, dado que brinda la oportunidad para articular nuevos mecanismos y procedimientos que intensifiquen y dinamicen la preservación de este patrimonio ambiental de la ciudad de Córdoba, que es lo que resulta dirimente: su mejor y más adecuada protección. Así, se ha destacado que las RNU, por “su ubicación estratégica y fácil accesibilidad, resultan particularmente significativas para: 1) proveer sitios populares de educación ambiental y esparcimiento; 2) fomentar la relación del hombre de la ciudad con la naturaleza; 3)

sumar a la ciudad un valor estético especial; 4) facilitar la participación ciudadana en la gestión del territorio; y 5) proteger recursos culturales de valor local dentro de su paisaje natural"[5].

Precisamente, con sabiduría, la propia Ordenanza mo 11702/2009 ha concebido la RNU como un espacio apto para "promover la participación social y el compromiso ciudadano" (art. 2, inc. g), algo que la COM, en su preámbulo, también impulsa como un valor distintivo de la ciudad de Córdoba: "el pluralismo y la participación social". Como consecuencia, no es posible concebir las acciones ciudadanas (incluso las de una asociación civil) como intentos por invadir atribuciones de las autoridades municipales en pos de "afectar o desafectar calles del uso público" (f. 326), como sostiene la recurrente, tal vez con exceso de énfasis retórico. Con mayor razón, cuando es la propia COM la que establece que es deber de los vecinos "[p] reservar el ambiente, evitar su contaminación, participar en la defensa ecológica de la Ciudad y reparar los daños causados" (art. 12, inc. 7; lo destacado con negritas nos pertenece). Esto, sin contar con que la propia Ley n° 10208 prevé que la comunidad, en tanto sujeto y objeto del desarrollo sostenible, "debe transformarse en un agente que se involucra y respalda la supervisión, control y fiscalización ambiental, pues puede participar activamente como agente consciente del carácter de bien común que tiene el ambiente" (art. 47, inc. d). Como consecuencia, urge salir de la falsa dicotomía entre "ambientalismo o gobierno" cuando lo central pasa por definir una línea de trabajo proactiva, con una visión articuladora y favorable a la participación -y control-ciudadano en las decisiones oficiales que pudieran impactar, por ejemplo, en la RNU. Solo así será posible un modelo dialógico de concertación ambiental que permita compatibilizar el desarrollo productivo y urbano con el compromiso concreto de implementar "políticas de conservación que aseguren el mantenimiento a perpetuidad de la Reserva" (Ordenanza mo 11702/2009, art. 2, inc.j).

Las RNU, al promover la toma de conciencia y educación sobre el patrimonio natural común, contribuyen a la formación de "una ciudadanía ambientalmente responsable" (Ley mo 10208, art. 5, inc. i), al tiempo que brindan la oportunidad de efectivizar "el carácter transversal de la gestión ambiental" (Ley mo 10208, art. 5, inc.j). En virtud de este último las cuestiones y problemas vinculados a esta delicada materia "deben ser considerados y asumidos integral e intersectorialmente al más alto nivel", sin que ninguna autoridad (provincial, municipal o comunal) pueda "eximirse de tomar en consideración o de prestar su concurso a la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales" (Ley n.o 10208, art. 5, inc.j).

Asimismo, las RNU constituyen un espacio inmejorable para la promoción de "cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable" (Ley mo 10208, art. 3, inc.f). Solo así es posible salir del maniqueísmo que ve al progreso como enfrentado irremediable y antitéticamente al ambiente, cuando debe tratarse de un proceso dialéctico en el que cualquier intervención sea concretada según requerimientos ambientales previamente estudiados, proyectados y definidos por el órgano al cual la norma específica le atribuyera tal competencia; en el caso de la reserva General San Martín, por ejemplo, a la Unidad de Manejo (Ordenanza mo 11702/2009, arts. 8/13), dependiente de la Secretaría de Ambiente Sustentable, que es la autoridad de aplicación.

La ordenanza que regula todo lo concerniente a la RNU prevé que nada debe ser realizado al azar, sino en virtud de “un mecanismo de planificación para el adecuado manejo” (art. 2, inc. e). A ello hay que sumar el “enfoque de la sostenibilidad y sustentabilidad que implica la adopción y desarrollo de tecnologías y procedimientos que aseguren el funcionamiento indefinido de la Reserva” (art. 4, inc. c). Es la propia norma la que posibilita una discusión amplia sobre las condiciones ecológicas de los materiales y técnicas que pudieran afectarse a cualquier iniciativa vinculada con la RNU. En términos operativos y de diseño, esto puede significar desde la disposición de maquinarias no contaminantes, el empleo solo de materiales reciclables, la recuperación y limpieza absoluta de eventuales desechos, como así también la inclusión de cartelería ecológica, el alumbrado público sin cableado a la vista para minimizar los efectos de la contaminación visual, la utilización de energías ambientalmente amigables, y el control estricto de la emisión de toda clase de contaminantes, como, por ejemplo, gases y sonidos. Eso, sin contar las mayores exigencias -en términos de requisitos ambientales- para quienes condujeran los vehículos y maquinarias predispuestos específicamente para la vigilancia, protección y mantenimiento de la RNU. La presente enumeración lo ha sido a los fines meramente ejemplificativos, con el único propósito de poner de manifiesto las amplias alternativas que brinda la legislación en aras de lograr cambios culturales por medio de claras acciones positivas en favor del ambiente, entendido no solo como un espacio o entorno físico, sino como una actitud de vida.

III. PROCEDENCIA PARCIAL DEL RECURSO DE CASACIÓN EN EL CASO CONCRETO

Habiendo precisado el marco normativo y conceptual que resulta aplicable a las delicadas cuestiones que son objeto de la presente causa, ahora corresponde tratar específicamente los motivos aducidos por la parte recurrente, aunque anticipamos que el recurso -en los términos en los que ha sido formulado y concedido- debe ser acogido solo en forma parcial, por las razones que brindaremos a continuación.

a) Ninguna interpretación puede desconocer el sistema de protección diferenciado y especial montado en torno a la reserva natural

El primer agravio invocado por la Municipalidad es de corte sustantivo y radica en la supuesta inobservancia de la ley (CPT, art. 99, inc. 1) que se habría consumado a raíz de la incorrecta aplicación del derecho sustantivo en vigor en que habría incurrido la Cámara. Sucintamente, el recurrente esgrime que la Ordenanza n° 11702/2009 es clara, no requiere ser interpretada (cfr. la f. 325vta.) y que los camaristas, sin haberla declarado inconstitucional, dejaron de aplicarla. Esto, al haber concluido que la RNU “General San Martín” constituye una unidad territorial o de hábitat que incluye a la calle Miguel Lillo. Por el contrario, de acuerdo con el municipio, la RNU solo está compuesta por parcelas y la circunstancia de que la mencionada arteria “se encuentre emplazada física y materialmente dentro del ámbito de la Reserva Natural no puede llevarla al equívoco de considerarla incluida dentro del área de conservación” (f. 326vta.). En ese sentido, considera que ha sido voluntad del Concejo Deliberante (órgano legislativo) que exista tal fragmentación, y es él el que ha reconocido “la preexistencia de la calle Lillo” y el que ha decidido dejarla “expresamente al margen de la zona de reserva que allí se crea” (f. 325vta.). En definitiva, la demandada entiende que la Cámara ha excedido lo que era motivo de la litis con una interpretación “iné dita”, ni siquiera planteada por la parte actora (f. 325), que ha generado como

resultado que se desaplique una norma en vigor, con la consecuente invasión de atribuciones inherentes al municipio (cfr. la f. 325).

El agravio, tal como ha sido expuesto por la recurrente, no deja de expresar más que una mera discrepancia con el sentido de lo resuelto. No se advierte cuál es el exceso o la arbitrariedad (cfr. la f. 327) que habría cometido la Cámara al propiciar una interpretación de la Ordenanza n° 11702/2009 que, lejos de ser insólita o descabellada, resulta consistente o pone bajo su mejor luz el fin protectorio perseguido con la creación de la RNU, tal como se ha destacado en el considerando anterior, que resulta enteramente complementario del presente. En efecto, de acuerdo con los camaristas, toda RNU supone una unidad territorial o de hábitat, lo que “conforma un aspecto intangible e inescindible de toda reserva natural” (f. 306vta.). Por ende, aun cuando la calle Miguel Lillo preexistiera a la RNU en el tiempo, el establecimiento posterior de un área protegida supone “el sometimiento de todo el espacio físico en que la misma se enmarca (hábitat) a las exigencias y limitaciones propias de la reglamentación a fines de lograr su cometido” (f. 307). En esa línea argumental, tampoco constituye un equívoco de la Cámara el haber considerado que, en virtud de la creación del AP, la mencionada arteria vial no deja de pertenecer al dominio público municipal: simplemente debe adaptarse “a las características y exigencias del hábitat al que pertenece, con las limitaciones que establece el régimen especial” que supone la RNU (f. 307vta.).

En este punto conceptual, la lectura jurídica efectuada por los camaristas es la que mejor resguarda el criterio ecosistémico que prevé la propia Ordenanza mo 11702/2009. En efecto, al fijar los principios que deben seguirse para la conservación y uso de la RNU, la norma manda tener en cuenta la necesaria “interdependencia e interacción de sus componentes” (art. 4, inc. d). Esto, a su vez, remite a los conceptos de sistema, conjunto e interconexión, sin los que no se pueden entender ni concebir las áreas naturales y los ecosistemas nativos a los que, precisamente, pretenden preservar las RNU dentro de determinadas urbes. Justamente, tales notas son las que explican que las RNU sean consideradas “islas biogeográficas”, manchones de biodiversidad insertos en las grandes urbes que, como en el caso de la ciudad de Córdoba, se ha decidido conservar mediante un régimen protectorio especial.

Por el contrario, la fragmentación que propicia la recurrente es fruto de una lectura atomizada de la ordenanza en cuestión, centrada exclusivamente en los artículos 1 y 5 (inciso b). El primero crea la reserva “General San Martín”, define técnicamente el concepto de RNU y precisa la superficie que abarca la RNU. Mientras tanto, el segundo precisa la zona de amortiguación, en la que se encuentra ubicada la calle Miguel Lillo. Esta segmentación impide ver que la norma constituye en sí mismo un sistema en el que todas las piezas están íntimamente conectadas en pos de la preservación de la AP.

En cambio, la conclusión de la Cámara, de que la RNU constituye una unidad de hábitat, tiene como telón de fondo el sistema tramado por la norma. En efecto, el establecimiento de la RNU y la declaración de que forma parte del “patrimonio ambiental de la Ciudad de Córdoba ” (art. 1) no pueden desvincularse de los fines perseguidos con su conformación: conservacionistas (de especies, del paisaje y de muestras de ecosistemas naturales, del suelo, de la diversidad biológica y del patrimonio genético), cívico-formativos (promover la participación y el compromiso

ciudadano, y actuar como aula abierta para la educación ambiental), recreativo-culturales (facilitar el acceso del público a los bienes ambientales, así como el turismo de bajo impacto) y de largo plazo (mediante el desarrollo de políticas de protección que aseguren, a perpetuidad, el derecho de las futuras generaciones de gozar de esta AP). Tampoco pueden dislocarse de las definiciones técnico-conceptuales-ambientales (art. 3) y de los principios que deben respetarse para la conservación y uso de la RNU: progresividad, de precaución, de sostenibilidad y sustentabilidad, ecosistémico y de uso público, entre otros (art. 4). Todo esto, a su vez, debe aplicarse a las tres zonas creadas para el manejo de la RNU (conservación, amortiguación y uso intensivo), que no se explican sin las prohibiciones establecidas para su resguardo (arts. 14 y 15) y sin las consecuentes sanciones para los infractores (arts. 16 y 17). Al mismo tiempo, como corolario, la ordenanza prevé una autoridad de aplicación (la Secretaría de Ambiente Sustentable, art. 8) y una Unidad de Manejo de la RNU (arts. 9/13), a cargo de la formulación del plan de manejo anual (con pautas de monitoreo ambiental y para contingencias), que debe contemplar la provisión de vehículos, maquinarias, cartelería, presupuesto, políticas de conservación, el funcionamiento de un cuerpo de guardaparques durante todo el año, definir un sistema de visitas educativas guiadas, entre otras cuestiones (arts. 11 y 12).

Lejos de dicha visión sistémica, la interpretación que propicia el municipio llega hasta el punto de segmentar la zona de amortiguación, donde se encuentra situada la calle Miguel Lillo, de las otras dos de la que también consta la RNU, con lo que se corre el riesgo de perder de vista que las tres están íntimamente comunicadas e integradas en lo ambiental, de manera que, funcionalmente, se retroalimentan recíprocamente. Así, de acuerdo con la Ordenanza n.º 11702/2009 (art. 5), la zona de amortiguación, que “abarca una franja de tres metros de ancho a ambos lados de la calle Miguel Lillo y de los caminos interiores y una franja de diez metros en todos los límites” (art. 5, inc. b), desempeña un rol clave. Esto, desde que ha sido diseñada para “proteger la Zona de Conservación de las actividades que pudieran desarrollarse en la Zona de Uso Intensivo” (art. 5, inc. b), razón por la cual, en ella, por ejemplo, “se permite el corte de césped como elemento de prevención de incendios (cortafuegos) pero sin dañar los renovales de árboles y arbustos” (art. 5, inc. b). En otras palabras, en la trama montada, la zona de amortiguación debe operar como una suerte de pulmón para atemperar los efectos que las actividades desplegadas en la zona de uso intensivo pudieran tener en la zona de conservación. Cabe precisar que la zona de uso intensivo, en la que está ubicado el Camping Municipal, es la predispuesta especialmente para el desarrollo de actividades educativas y recreativas que, por mandato expreso de la ordenanza, deben ser “compatibles con la vida al aire libre y la conservación del ambiente nativo de la Zona de Conservación y de la Zona de Amortiguación” (Ordenanza mo 11702/2009, art. 5, inc. c). Aquí vuelve a advertirse el carácter secuencial -esto es, de sucesión ordenada e íntimamente relacionada- que media entre las tres áreas de que consta la RNU. Por otra parte, esta forma de encuadrar las cosas es la que se ajusta estrictamente al enfoque ecosistémico, que se debe priorizar para el mantenimiento y uso de la reserva, y que descansa precisamente “en la interdependencia e interacción de sus componentes” (art. 4, inc. d).

De lo anterior se desprende que, según la estructura arquitectónica con la que ha sido concebida la Ordenanza mo 11702/2009, no caben dudas de que la RNU ha

sido proyectada como un sistema con tres zonas perfectamente ensambladas con su función específica dentro del todo que es la reserva. De allí lo dogmática que resulta la afirmación de la recurrente de que el principio de unidad (territorial o de hábitat) invocado por la Cámara para conceptualizar a la RNU “no sólo no integra la norma, por ser un criterio extra legal, sino que la contradice en su texto y en su espíritu” (fs. 327 y vta.). También es la mejor prueba de que, a diferencia de lo que postula la Municipalidad (cfr. la f. 325vta.), la norma debía ser interpretada y desde una perspectiva ambiental centrada -antes que en el control administrativo de una calle- en la mejor y más eficaz forma de preservar este patrimonio ecológico de la ciudad de Córdoba, en conexión con las disposiciones y principios que emergen de la CN, de la CP, de la LGA, de la Ley mo 10208 y de la propia COM, que han sido citados en el considerando anterior.

Como consecuencia, se equivoca la demandada cuando sostiene que la voluntad del órgano legislativo municipal (Concejo Deliberante) es la que “ha querido que exista esta fragmentación” (f. 326) y que, por ende, toda interpretación que parta de que la reserva constituye una unidad de hábitat es arbitraria, extensiva o introduce “un criterio extralegal” (f. 327). El origen de esta peculiar y parcializada lectura de las cosas radica en que el municipio pone el acento solamente en el criterio catastral empleado por el artículo 1 de la Ordenanza mo 11702/2009 para determinar la superficie de la reserva; esto es, las 20 parcelas, equivalentes a 114 hectáreas (7.746 metros cuadrados), que la componen. Por eso, a lo largo de la causa, ha insistido en que “la protección creada por la Ordenanza alcanza solamente a las parcelas afectadas, y no a las calles, siendo las mismas de DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL y, por ende, sometidas a su custodia y mantenimiento” (f. 274vta.; las mayúsculas continuas pertenecen al texto original). Con el mismo énfasis ha señalado que, en virtud de los artículos 1 y 5, inciso b(Ordenanza mo 11702/2009), “ la calle Lillo ha sido expresa y taxativamente excluida de la protección legal creada por la Norma” (f. 274vta.). De la misma forma, en esta instancia, también ha expresado que no resultaba atendible la analogía efectuada por la Cámara entre la calle Miguel Lillo y los caminos interiores - para concluir que ambos integran la zona de amortiguación-, “dado que estos están dentro de las parcelas enumeradas en el art. 1 de la Ord., y por ende, el régimen es distinto” (f. 346). Ello, dado que “la norma no creó la zona de amortiguación a ambos márgenes de los caminos interiores, porque los mismos son reserva natural, pero sí la creó a orillas de la calle Lillo, en forma EXPRESA, porque la misma NO ES RESERVA NATURAL, sino calle pública” (f. 346; las mayúsculas continuas pertenecen al texto original). No está de más señalar que, en su dictamen, con argumentos que no han sido rebatidos, el Ministerio Público cuestionó esta lectura: “[E]ntiende esta Fiscalía que el espacio protegido constituye una unidad sin que resulte afortunada la distinción entre terrenos o lotes y calles, y por estas razones la calle Lillo integra la reserva conforme el art. Lo de la ordenanza municipal” (f. 459vta.). A esto hay que sumar que la propia ordenanza, al fijar la zona de amortiguación, dice expresamente “ abarca una franja de tres metros de ancho a ambos lados de la calle Miguel Lillo de los caminos interiores y una franja de diez metros en todos los límites” (art. 5, inc. b; lo destacado con negritas nos pertenece). No obstante, la recurrente traza una distinción discrecional -que no se advierte de la mera lectura de la disposición- que excluye a la calle Lillo de la RNU, pero no a los caminos interiores. En efecto, si mediara tal diferenciación no se entiende por qué, en el momento de definir la zona de

amortiguación (art. 5, inc. b), la norma menciona e incluye a las dos categorías, que integran dicha área, aunque de forma particular, como se verá más adelante.

En definitiva, tal es la preponderancia que la recurrente otorga a la calle Miguel Lillo en el diseño de la Ordenanza mo 11702/2009 que sugiere que, justamente, ella es la razón de que la reserva haya sido dividida en tres. Por eso asevera: “Si la finalidad de la norma hubiese sido la invocada por el Auto atacado -de considerar la reserva en bloque, como una unidad- no se hubiera puesto tanto énfasis y dedicación por parte del legislador en escindir una por una las diversas zonas de reserva, caracterizarlas, y delimitar la zona de amortiguación a ambos márgenes de la calle Lillo” (f. 325vta.). En otras palabras, siguiendo esta línea interpretativa, el establecimiento de las tres zonas de la RNU no habría respondido a razones estrictamente ecosistémicas, como por ejemplo distinguir el área destinada a “favorecer los procesos de sucesión ecológica secundaria que permitan el restablecimiento de la biodiversidad nativa original o asimilable” (zona de conservación, art. 5, inc. a, de la Ordenanza mo 11702/2009) de aquella otra que “comprende áreas naturales intervenidas” (zona de uso intensivo, art. 5, inc. c). El verdadero sentido de “la ingeniería de planificación urbana, ambiental y de oportunidad, mérito y conveniencia” proyectada habría sido -según la demandada- la de reconocer “la preexistencia de la calle Lillo”, dejarla “expresamente al margen de la zona de reserva” y, por eso mismo, se habría creado “la zona de amortiguación, todo a lo largo de la calle, a ambos márgenes” (f. 325vta.).

Tal como ha tenido oportunidad de señalar el TSJ[6] , ninguna operación interpretativa puede prescindir de los contextos, tanto de aquellos en los que una norma fue sancionada como de los otros que, posteriormente, pudieran condicionar su aplicación. En el caso, eso implica, por una parte, desestimar las lecturas apresuradas que pudieran asignarle a la mencionada calle Lillo un supuesto estatus clave en la planificación vial desde tiempos inmemoriales cuando hasta entrados los años 90 del siglo XX -lo que es de público conocimiento- era apenas una huella costera. Por otra parte, tampoco se puede desconocer que la ordenanza ha proyectado diferencias regulatorias para las tres zonas de la RNU. Como consecuencia, la discusión no debe girar sobre si la mencionada calle pertenece (o no) a la reserva, lo que amerita -indubitablemente- una respuesta afirmativa, sino cuál era el tipo de tránsito que, en su momento, tuvo en cuenta el legislador municipal a la hora de fijar el particular régimen de amortiguación en el que insertó a dicha arteria vial. Y, sobre todo, cómo hoy impacta ello con relación a la posibilidad de que se permita (o no) la circulación pública vehicular y bajo qué modalidades y condiciones, para afectar -claro- lo menos posible la finalidad conservacionista de la RNU.

Una razón más abona que la calle Miguel Lillo no puede ser desconectada del sistema de protección diferenciado que supone la RNU. Es la propia Ordenanza mo 11702/2009 la que concibe a la zona de amortiguación como una suerte de escudo o pulmón ecológico que “ tiene por objetivo proteger la Zona de conservación de las actividades que pudieran desarrollarse en la Zona de Uso Intensivo” (art. 5, inc. b). Y esta finalidad le compete a dicha zona en toda su extensión; esto es, a lo largo de la “franja de tres metros de ancho a ambos lados de la calle Miguel Lillo y de los caminos interiores y [de la] franja de diez metros en todos los límites”, con exclusión de “las márgenes del río Suquía, ubicadas dentro de las líneas de Ribera, que son de jurisdicción provincial” (art. 5, inc. b). Por el contrario, si, como esgrime la

Municipalidad, esta zona de amortiguación hubiera sido creada principalmente para reconocer la preexistencia de la calle Miguel Lillo y dejar a esta al margen del esquema de preservación creado (cfr. la f. 325vta), no se explica por qué en el mismo apartado se “invita al Gobierno de la Provincia de Córdoba a establecer medidas de conservación compatibles con lo dispuesto por esta Ordenanza” (art. 5, inc. b; lo destacado con negritas nos pertenece); esto es, a que sujete dichas franjas a los mismos cuidados que a la zona de amortiguación.

En otras palabras, si bien los márgenes del río Suquía quedan lógicamente fuera de la zona de amortiguación por razones jurisdiccionales, igualmente, se insta a la Provincia a que en ese radio adopte acciones ecológicamente consistentes con la RNU. Y, por ello mismo, en el capítulo de disposiciones transitorias, se faculta al Departamento Ejecutivo Municipal para que, a través de la Unidad de Manejo, formalice “todos los acuerdos necesarios con las autoridades provinciales para lograr el manejo y conservación del río Suquía dentro y fuera de la línea de ribera, por estar este funcionalmente asociado a la RNU” (art. 18, lo destacado con negritas nos pertenece). Esto último resulta tan fundamental como dirimente para ratificar plenamente que de la propia norma surge la sistematicidad -con la consiguiente unicidad- bajo la cual ha sido programada la RNU siguiendo criterios estrictamente ecosistémicos.

Conviene insistir en el mismo punto. Si no mediara la interdependencia de todos los componentes de la reserva en un sistema único no se entendería por qué se considera “funcionalmente asociado a la RNU” un segmento (el conformado por los márgenes del río Suquía) que, por razones de división territorial, no pertenece al dominio público municipal. Precisamente, por la inextricable conexidad funcional de dicha área provincial con la unidad de hábitat (municipal) que supone la RNU, la Ordenanza mo 11702/2009 exhorta al Gobierno de la Provincia a “establecer medidas de conservación compatibles” (art. 5, inc. b) con ese todo que se ha creado para dispensarle especial protección.

Como consecuencia, no parece coherente postular -como lo hace la recurrente- que la finalidad de la norma haya sido desconectar de forma deliberada (de la zona de protección creada [cfr. la f. 325vta.]) a la calle Miguel Lillo que, precisamente, constituye la única vía de ingreso y de egreso a ese entramado natural, y que, además, se encuentra dentro de los límites municipales. Esto cuando, al mismo tiempo, la propia ordenanza promueve acuerdos institucionales para que las medidas de preservación ambiental se extiendan más allá de lo que es competencia de la Municipalidad; esto es, a un sector (los márgenes del río Suquía) que se encuentra dentro de la jurisdicción provincial.

En otras palabras, la fragmentaria salida interpretativa que propugna la demandada no podría volver completamente inteligible siquiera el artículo 5 (inc. b) de la Ordenanza n.º 11702/2009, referido a la zona de amortiguación, si se lo pretendiera leer en forma aislada. Esto, porque conduce al sinsentido de concluir que la calle Miguel Lillo, pese a conformar dicha zona y a estar “emplazada física y materialmente dentro del ámbito” de la RNU, “no integra la reserva” (f. 345vta.) y queda “al margen del régimen de reserva” (f. 327). Ahora bien, esta exclusión de una arteria perteneciente al dominio municipal no impediría que, al mismo tiempo, se considerara “funcionalmente asociada a la RNU” (art. 5, inc. b) un segmento de la jurisdicción

provincial. Es decir, se desconectaría lo propio, pero se proyectaría la conexión a la RNU lo que es de la órbita del Estado cordobés, al que, precisamente, por esa vinculación inescindible, se le piden “medidas de conservación compatibles” (art. 5, inc. b) con la RNU.

Resulta oportuno destacar que la preocupación de la recurrente por desvincular a la calle Miguel Lillo de la RNU es tal que esgrime que la interpretación postulada por la Cámara de que media una unidad de hábitat termina “sometiendo al régimen [de la RNU] zonas que no estaban comprendidas -como la calle Lillo- y transformado zonas de amortiguación en zonas de reserva” (f. 326vta.). Por esta vía, según su lectura, se “derogan virtualmente los artículos de la Ordenanza que crean la zona de amortiguación, los que a partir del decisorio han perdido razón de ser en la norma y en los hechos” (f. 326vta.).

Sucede todo lo contrario. La unidad y sistematicidad provienen de la propia Ordenanza n.º 11702/2009 (art. 5), que establece tres “zonas de manejo” funcionalmente diferenciadas, pero íntimamente conectadas en la medida en que las tres, en tanto componentes imprescindibles de la RNU, “son objeto de protección diferenciada” (art. 1). En esta interdependencia ecosistémica se denomina particularmente zona de reserva (art. 5, inc. a) a la que “comprende a la zona interna a la Zona de Amortiguación”, que es la que “conserva el ambiente nativo” y la que favorece los procesos que “permitan el restablecimiento de la biodiversidad nativa original o asimilable” (art. 5, inc. a). Precisamente, al servicio de dicho núcleo neurálgico o corazón de la RNU está la zona de amortiguación, destinada a proteger a aquella “de las actividades que pudieran desarrollarse en la Zona de Uso Intensivo” (art. 5, inc. b). A diferencia de lo que pareciera sugerir la parte demandada, las tres zonas, aunque bajo distintas modalidades, conforman un AP única y, por ende, gozan de un especial régimen protectorio.

En definitiva, todo lo desarrollado pone de manifiesto que, en este punto (el de la unidad sistémica), con su interpretación, la Cámara no ha incurrido en falta de fundamentación lógica y legal (CP, art. 155), no ha extendido de forma arbitraria los alcances de la Ordenanza mo 11702/2009, ni -mucho menos- ha invadido atribuciones propias del Departamento Ejecutivo Municipal. Como consecuencia corresponde rechazar que se haya configurado la causal de inobservancia o errónea aplicación de la ley (CPT, art. 99, inc. 1), como había denunciado la recurrente.

b) La calle Miguel Lillo no puede ser desvinculada de los fines protectorios establecidos por la propia ordenanza que crea la reserva

El segundo agravio denunciado por la Municipalidad apunta a los denominados vicios formales en los que habría incurrido la Cámara. Esto, presuntamente, por haber omitido defensas y argumentos esenciales para la solución de la causa, por lo que habría incurrido en inobservancia de las normas establecidas (art. 99, inc. 2, del CPT). En esta dirección esgrimió que dicho tribunal no ha tenido en cuenta que, en ocasión de contestar el informe previsto por la Ley mo 4915 (art. 8), ya había precisado que la obra cuestionada por la parte actora no constituía un “ensanche”, sino tan solo un servicio de mantenimiento de la calzada, lo que resulta obligatorio para el municipio. Añadió que no se ha producido ninguna prueba que avale la afirmación de la accionante de que el tránsito de vehículos se verá incrementado o que haya

umentado por la consolidación de la calle Miguel Lillo; tampoco que haya habido “ensanche” alguno.

Además, la recurrente cuestionó que la Cámara no haya dicho nada sobre su afirmación de que la calle Miguel Lillo forma parte de un plan de conectividad para la protección de la propia reserva en casos de eventuales incendios o de emergencias sanitarias en la zona baja. También denunció que no hubo pronunciamiento sobre la intromisión en la esfera de gobierno que significa que, sin haberse probado el accionar ilícito del municipio, se haya consentido el cierre de una calle pública por parte de una jueza. En esta línea destacó que, inclusive, la Cámara fue más allá al haber concluido que la calle Miguel Lillo integra la reserva natural, con lo que resolvió más allá de lo que se había pedido (cfr. la f. 329vta.).

A continuación, procederemos a analizar cada una de estas objeciones.

b.1 Ninguna interpretación puede dislocar o fragmentar la interdependencia que media entre todos los componentes de una RNU

No le asiste razón a la demandada. La Cámara no ha cometido ningún exceso ni ha fallado más allá de lo pretendido por la actora al haber concluido que la reserva constituye una inescindible unidad territorial o de hábitat (cfr. las fs. 306 y vta.). Esto, porque, en su obligación constitucional de brindar una adecuada fundamentación con base normativa (CP, art. 155), era su deber interpretar la Ordenanza mo 11702/2009 sin que en ese cometido - como pauta general- hubiera estado constreñida por los argumentos y lecturas de las partes. La única restricción era la de asegurar, desde una estricta perspectiva ambiental, los fines fijados por la propia norma municipal con la creación de la RNU; esto, en sintonía con “el mandato constitucional de protección de la diversidad biológica y la preservación del patrimonio natural, contenido en el art. 41, 2° párrafo de la CN, junto con el paradigma de la sustentabilidad del desarrollo, impuesto en la primera parte de dicho dispositivo” (fs. 307vta. y 308), como bien destacó el tribunal laboral al ratificar lo que se había resuelto en primera instancia.

Es la recurrente la que no ha logrado demostrar que su reconstrucción de la ordenanza en cuestión, basada en la fragmentación y en la exclusión de la calle Miguel Lillo del AP, constituye una lectura más protectoria de ese patrimonio ambiental de la ciudad de Córdoba que comporta la RNU; con más razón cuando, como se ha visto en el punto adel presente considerando, de la propia Ordenanza mo 11702/2009 surge que el mantenimiento y uso de la reserva debe hacerse según un enfoque ecosistémico, que tenga en cuenta “la interdependencia e interacción de sus componentes” (art. 4, inc. d). Como consecuencia, es ella la que no ha rebatido la siguiente afirmación de la Cámara: “[N]o se concibe que la única vía de ingreso y egreso a ese entramado natural [la calle Miguel Lillo] pueda considerarse excluida de la Reserva Natural, porque la accionada interprete que esa arteria delimita la ‘zona de amortiguación’ establecida en el art. 5, inc. b) de la Ordenanza en cuestión. De continuar este razonamiento, idéntico tratamiento merecerían entonces cada uno de los ‘camino interiores’ que surgen también mencionados en el precepto municipal; de manera que se vería segmentada la reserva en tantas fracciones de terrenos conforme al trazado de cada una de estas vías de comunicación, [lo] que atenta al principio de ‘unidad’” (f. 308vta.). En efecto, más allá de que la disposición subraya que media una diferencia conceptual entre la calle y los caminos interiores -distinción que sí tiene

relevancia en otro aspecto fundamental, como se verá más adelante- ha colocado a ambos segmentos bajo la regulación correspondiente a la zona de amortiguación(art. 5, inc. b).

b.2 La previsión de una “zona de amortiguación” no puede ser entendida como una zona franca para la degradación ambiental

La parte demandada sostiene que no se ha considerado su afirmación de que la calle Miguel Lillo forma parte de un plan de conectividad para la protección de la propia reserva. Tampoco esto se ajusta a las constancias de la causa. Precisamente, la Cámara es la que advirtió sobre la posición “errática” del municipio (f. 309). Esto, al señalar que, en el momento de producir el informe que prevé la Ley mo 4915 (art. 8), la recurrente había puesto el énfasis en que los trabajos que desarrollaba en la mencionada arteria vial -que dieron motivo a la presente acción de amparo- constituían “un servicio de ‘mantenimiento’ de la calzada” que era “obligatorio para la Municipalidad (cfr.fs. 58 vta.)”. No obstante, los camaristas observaron que, en la instancia de apelación, el municipio pasó a sostener -también- la relevancia que la mencionada arteria tiene supuestamente para la “conectividad vial” (f. 309) según “el plan de mensura y subdivisión que -de manera extemporánea- pretend[ió] incorporar como prueba en autos, conjuntamente con el resto de la documental agregada a f. 286’ (f. 309).

No se equivocan los camaristas. En primera instancia, el municipio centró su argumentación - en este punto- en que la calle Miguel Lillo debía mantenerse “en buen estado de circulación para facilitar el eventual ingreso de equipos de bomberos ante el riesgo de incendios forestales” (f. 58vta.), máxime en una zona boscosa de “alta combustibilidad” (f. 58vta.). Es decir que, aunque la posición era que la mencionada arteria vial no formaba parte del AP, esta debía mantenerse “en condiciones de transitabilidad para resguardo mismo de la Reserva Natural Urbana, ante el peligro de incendios” (f. 59; en el mismo sentido, cfr. las fs. 60 y 60vta.). En cambio, en el recurso de apelación se aprecia un notable giro en virtud del cual la demandada pasa a esgrimir que la calle Miguel Lillo databa de mucho antes de la sanción de la Ordenanza mo 11702/2009, porque existía desde “tiempos inmemoriales, en las mismas condiciones que en la actualidad” (f. 276vta.). Como consecuencia, era “vital” para la ciudad de Córdoba (f. 277vta.), por su “histórica y especial relevancia para la conectividad vial” (f. 276), lo que la hacía “técnicamente insustituible” (f. 276vta.). Todo ello ponía de manifiesto que estaba “afectada intrínsecamente a un plan de conectividad vial preexistente ” (f. 276vta.), lo que la convertía en “insustituible en sus funciones al tránsito público” (f. 279vta.). De esto se deduce que, si era anterior a la RNU, entonces, había nacido con finalidades no ligadas a lo ambiental. Nada de esto, por cierto, había sido invocado en el momento de producir el informe que prevé la Ley mo 4915 (art. 8).

Precisamente, en virtud de dicho cambio de énfasis, la recurrente pasó a otorgar a la calle Miguel Lillo una funcionalidad mayor, no necesariamente circunscripta a la RNU, sino por “ su conectividad vial en caso de siniestro, incendio, emergencia o cualquier otra contingencia ” (f. 275; lo destacado con negritas nos pertenece), como podían ser “incendios forestales, emergencias, custodia de la vera del Río Suquía, recolección de residuos, etc. y todo otro servicio que corresponda” (f. 276; lo destacado con negritas nos pertenece). Llevando directamente al paroxismo la

posibilidad de desconectar directamente a la mencionada arteria de los fines de la RNU, la Municipalidad aseveró: “[L]a calle Miguel Lillo cumplía desde antes de la creación de la Reserva Natural una importante función de conectividad vial entre zonas de la ciudad, que el legislador ha querido precisamente preservar en el momento de la sanción de la Ordenanza n.º 11702/09, dejándola expresamente excluida del Régimen de Reserva Natural” (f. 276vta.; lo destacado con negritas nos pertenece). En el acápite del presente considerando ya se ha prevenido sobre las lecturas descontextualizadas que, por ejemplo, en función de necesidades viales coyunturales, pudieran pretender otorgarle a la mencionada calle el mismo estatus y relevancia, prácticamente, desde “tiempos inmemoriales”, como empezó a sostener la recurrente (f. 276vta.) en la instancia de apelación.

Como corolario de esa mutación, el municipio defendió la tesis de que, con total independencia de los fines ambientales del AP, cualquier tipo de vehículo podía circular a lo largo de la calle Lillo (cfr. las fs. 276 y 281vta.). La recurrente llegó hasta admitir que podrían hacerlo, incluso, los de gran porte y tracción. Esto se desprende de la siguiente afirmación sostenida por la demandada en el momento de destacar la suficiente señalización preventiva que, a su entender, hay en la RNU: “Así también a fs. 142 supra, se constata la existencia de cartel indicativo que prohíbe circular con ‘cuadriciclos, rally, motocross, 4x4’ (entiéndase DENTRO de la reserva, no sobre la calle Lillo)” (f. 278vta.; lo destacado con negritas nos pertenece, mientras que las mayúsculas continuas pertenecen al texto original). De esto puede inferirse legítimamente -por forzosa argumentación en contrario- que si la mencionada arteria vial no forma parte de la RNU, como defiende la Municipalidad, y si la interdicción para desplazarse con dichos vehículos solo se limita a la órbita de la RNU (a las zonas de reserva y de amortiguación, como se verá luego), entonces, nada impediría que puedan hacerlo por y a lo largo de dicha calle, sin restricciones de ningún tipo.

La recurrente introdujo otra novedad argumental -vinculada con la anterior- en la instancia de apelación, que corresponde señalar porque tiene trascendencia para el análisis del presente agravio. La demandada postuló abiertamente que, en el diseño de la Ordenanza n.º 11702/2009, la zona de amortiguación de la RNU había sido concebida, precisamente, para mitigar el impacto que el uso de la calle Miguel Lillo podía generar. En efecto, en esa dirección manifestó: “Es decir, se estableció un límite entre lo que es intención proteger y lo que no comprende dicha protección -es decir a la calle en cuestión- de lo que se debe ciertamente ‘amortiguar’. La calle Lillo ha sido considerada, en la letra de la norma, como ajena o extraña a la reserva, de lo que justamente se debe amortiguar su impacto en la misma, y por ello prevé expresamente la zona de amortiguación” (f. 274; lo destacado con negritas nos pertenece). Igualmente, al informar sobre sus pretensiones vinculadas con el recurso de casación (en los términos del art. 102 del CPT), reafirmó: “[F]ue necesario crear una zona que amortigüe el impacto ambiental entre la zona que se quiere proteger y lo foráneo, es decir, la calle” (f. 345vta.).

En otras palabras, de acuerdo con la recurrente, como la calle Miguel Lillo no forma parte de la RNU y como ella sigue vinculada -antes que a los fines protectorios del AP- a un plan de conectividad vial preexistente, pueda ser empleada para “cualquier otra contingencia” (f. 275); es decir, no solo en casos de “incendios forestales, emergencias”, sino también para la “recolección de residuos, etc. y todo

otro servicio que corresponda” (f. 276). Por esa misma razón, a lo largo de ella puede circular toda clase de vehículos, sin restricciones de ningún tipo, incluidos los denominados de porte “pesado”, además de “cuadriciclos, rally, motocross, 4x4” (f. 278vta.), porque el desplazamiento de estos solo está prohibido -en los términos de los arts. 14, inc. n, y 7- dentro del área de la RNU, de la que está excluida la referida calle, según esta lectura.

El enfoque conceptual que propicia el municipio es tan peligroso para los fines conservacionistas con que ha sido concebida la RNU que, por momentos, hasta roza con la despreocupación por la suerte ambiental de lo que podría generarse o ser consecuencia del uso, funciones y condiciones de circulación de la calle Miguel Lillo, que solo estaría ligada a la “plena potestad” y determinación del DEM (cfr. las fs. 275vta., 276 y 348, entre otras). Además, según su lectura, cualquier efecto nocivo, eventualmente, podría ser conjurado por la zona de amortiguación, prevista expresamente para “amortiguar su impacto [el de dicha calle] en la misma” (f. 274); esto es, en la propia reserva.

Conviene insistir en el mismo punto. Aun cuando por mera hipótesis la tesis de la fragmentación que postula la recurrente resultara plausible y la calle Miguel Lillo quedara al margen de la protección diferenciada que supone un AP, eso no bastaría para habilitar a lo largo de dicha arteria una suerte de señorío o área libre para la degradación ambiental. Sería un contrasentido admitir una zona franca de tales características, que atravesara precisamente la zona de amortiguación, porque, según la Ordenanza mo 11702/2009, esta “[a]barca una franja de tres metros de ancho a ambos lados de la calle Miguel Lillo de los caminos interiores y una franja de diez metros en todos los límites” (art. 5, inc. b; lo destacado con negritas nos pertenece). Pero, además, esto contradiría abiertamente la arquitectura de la propia norma que, como ya se ha destacado, exhorta al Gobierno provincial a establecer “medidas de conservación compatibles con lo dispuesto por esta Ordenanza” (art. 5, inc. b), incluso, en la zona comprendida por las márgenes del río Suquía que, por razones jurisdiccionales, se encuentra fuera del dominio municipal y, por ende, de la RNU, pero que igualmente se la debe considerar “funcionalmente asociada a la RNU” (art. 18). El mismo estatus merecería la mencionada calle Lillo, aun en el supuesto de que se la considerara fuera de la AP, como postula la parte demandada.

Se puede sumar un elemento más. La tesis de la fragmentación que defiende el municipio tampoco podría ser sostenida porque, como se ha visto, conlleva para la RNU un estándar de protección menor. A mayor abundamiento y para remarcar, en términos ecosistémicos, la íntima conexión que media entre la suerte ambiental de lo que pudiera acontecer en la calle Miguel Lillo y el resto de los caminos interiores, por una parte, y el entramado natural en el que ellos están insertos puede destacarse que, entre las constancias de la causa, se encuentra el testimonio de la bióloga Liliana Mónica Argüello, docente de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba, que reconoció haber participado “en la gestión de la ordenanza” (f. 78). En la ocasión, subrayó que la “reserva provee numerosos servicios ambientales, desde el agua, biodiversidad, protección de especies valiosas, fundamentalmente migratorias; provee un espacio donde se reciclan los contaminantes y los nutrientes, un espacio que es nexo entre distintos sistemas; para el hombre brinda numerosos recursos: recreativos, paisajísticos, educativos” (f. 78).

Tras reconocer que había intervenido en trabajos de investigación sobre las consecuencias ecológicas del tránsito por la calle Miguel Lillo, afirmó: “El impacto de los caminos es muy grande, porque ayuda a la fragmentación, divide los sectores, provee de polvillo que altera todas las comunidades vegetales, volátiles orgánicos (vocs) todo el tiempo. Esto también contamina todas las especies que están a lo largo del camino. Esto se suma a todos los daños mecánicos (ruptura de hojas, ramas, etc., por el paso de los autos). El cambio del drenaje modifica la dirección de agua; y, por el otro lado, aumenta la cantidad de accidentes para la fauna”. También remarcó: “[L]os estudios de líquenes indican un elevado impacto en el entorno del camino, que disminuye recién luego de los 15 metros de distancia del mismo. Eso indica que el mismo polvillo y los mismos volátiles afectan a toda la comunidad vegetal. Los líquenes son indicadores de la calidad del aire; en lugares muy contaminados, como el centro de Córdoba, estos prácticamente desaparecen” (f. 78vta.; lo destacado con negritas nos pertenece).

Como consecuencia de lo desarrollado, la recurrente no puede reprochar a la Cámara que haya omitido considerar el supuesto argumento esgrimido por su parte de que la calle Miguel Lillo “sirve para protección de la misma reserva” (f. 328vta., en conexión con la f. 346vta.) cuando se ha visto que el propio municipio, en virtud de un cambio de énfasis -bien advertido por los camaristas-, pasó a defender la tesis de que la mencionada arteria estaba sujeta a un plan de conectividad preexistente a la creación de la RNU y que esto no había sido modificado por la sanción de la Ordenanza n° 11702/2009. Esto, además, ha sido mantenido en esta instancia, en donde, en forma genérica, el municipio subrayó que “es de vital importancia en materia de seguridad pública, ante posibles incendios de esta zona de reserva ” (f. 346vta.), así como “insustituible en contingencias tales como anegamientos, accidentes, traslado rápido de pacientes a nosocomios, eventual rescate de ahogados, etc., dado que por su trazado se accede fácilmente a la ribera del río Primero” (f. 346vta.). Esto la haría desempeñar “importantes funciones de conectividad vial” al carecerse “de vías sustitutas alternativas cercanas para suplir la función social que estuvo llamada a cubrir desde siempre ” (f. 346vta.). Como puede advertirse la enumeración de los amplios usos que le da o que pretende dársele excede largamente los atinentes a la RNU.

Como consecuencia, es la demandada la que no ha circunscripto la función de la referida calle a las contingencias propias de la reserva, sino que la considera comprensiva, inclusive, de servir de “conectividad vial entre zonas de la ciudad” (f. 276vta.). Por eso mismo, entiende que, con prescindencia de las necesidades y fines ambientales de la RNU, cualquier clase de vehículos puede circular a lo largo de ella, sin importar que sean de gran porte o tracción, como “cuadriciclos, rally, motocross, 4x4” (f. 278vta.), porque el desplazamiento de estos solo está prohibido dentro del área de la RNU, de la que -según su lectura particular- no forma parte la mencionada arteria vial.

En definitiva, el mayor indicador de que el municipio pretende atribuir a la calle Miguel Lillo funciones no circunscriptas o ligadas a la RNU es que, a lo largo de toda esta causa, ha bregado con ahínco por desvincularla del régimen protectorio que supone un AP. En otras palabras, si de verdad la calle Lillo solo integrara o formara parte de un plan de conectividad centrado exclusivamente en la preservación de la

reserva, no se entiende el excesivo énfasis discursivo puesto para considerarla excluida de la reserva.

b.3 La calle Miguel Lillo debe ser mantenida y utilizada para los fines de la reserva, de conformidad con lo previsto por la Ordenanza n.º 11702/2009

Finalmente, corresponde tratar el segmento del agravio denunciado por la recurrente según el cual no se habría producido ninguna prueba que avale la afirmación de la parte actora de que el tránsito de vehículos se verá incrementado o que haya aumentado por la consolidación de la calle Miguel Lillo. Asimismo, de acuerdo con la demandada, tampoco se ha acreditado que los trabajos desarrollados en dicha arteria vial, que dieron motivo a la presente causa, hayan “ensanchado” la calzada. Como consecuencia, esgrime que, al no haberse probado la ilicitud de su accionar, no puede prosperar una condena que dispone “el cierre de una calle al uso público” (f. 329vta.). Esto -a su entender- constituiría una extralimitación de la jueza, confirmada por la Cámara, al haber concedido más de lo solicitado en la acción de amparo, lo que en los hechos significaría una invasión de atribuciones propias del DEM, además de “un atentado contra el Orden Público, la Paz Social y la División de Poderes” (f. 348; las mayúsculas iniciales pertenecen al texto original).

Esta objeción de la demandada resulta parcialmente admisible. Por una parte, resulta incontrastable que, bajo la premisa procesal de que nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos, la afirmación de la Municipalidad, relacionada con que no se ha probado que haya aumentado o que aumentará el incremento del tránsito por la calle Miguel Lillo a raíz de las tareas propiciadas en la calzada, no puede desconectarse del enfoque general sostenido por dicha parte, según el cual aquella arteria vial no forma parte de la RNU e integra un plan de conectividad preexistente. Por lo tanto, la funcionalidad de la mencionada calle no estaría solo circunscripta a los propósitos perseguidos por el establecimiento del AP, sino a cualquier tipo de contingencia o finalidad, como, por ejemplo, servir de “conectividad vial entre zonas de la ciudad” (f. 276vta.). En otras palabras, de acuerdo con el municipio, la referida calle es “insustituible en sus funciones al tránsito público” (f. 279vta.) y, por ende, resulta “de libre acceso a todo vehículo” (f. 281vta.).

Conviene insistir en este punto. Salvo a costa de contravenir los propios argumentos sostenidos a lo largo de esta causa, la recurrente no puede negar que, en virtud de la perspectiva defendida y de actos consecuentes con ella, ha propiciado el aumento del tránsito en general por la calle Miguel Lillo y no solo para permitir la circulación de unidades de bomberos u otras relacionadas con la RNU, sino de cualquier clase y porte de vehículos a lo largo de la calle Miguel Lillo.

En ese sentido, incluso ante esta propia sede, por ejemplo, la Municipalidad objetó el decreto del TSJ fechado el 26 de marzo de 2018 (fs. 586/587). Por medio de este, se le había reiterado que, hasta el dictado de la sentencia de fondo, solo estaba autorizado “el ingreso de maquinarias de elevado porte con el solo objetivo de lograr la conservación de la calle Lillo, y así facilitar el ingreso y circulación sólo de ambulancias, autobombas, camiones para la recolección de escombros; todo ello bajo la premisa de extremar los cuidados a fin de causar el menor impacto posible, evitando daños al ecosistema, esto es, animales y flora que habitan en la Reserva” (f. 586vta.). Al cuestionar lo decidido, la demandada expresó que, en las autorizaciones anteriores

concedidas por el TSJ, el tribunal había reconocido “siempre dicha circunstancia - tránsito vehicular de particulares-”, que “nunca le fue ajena a su conocimiento” y, precisamente, en virtud de ella, había permitido que el municipio se abocara al “mantenimiento de la calle, teniendo en miras la seguridad del tránsito vehicular todo -y no solo el ingreso de ambulancias y autobombas” (f. 593; lo destacado con negritas nos pertenece). En el momento de rechazar el recurso de reposición intentado por la demanda, por el contrario, el TSJ destacó que no se podía tergiversar “el verdadero sentido y la razón fundamental” (f. 596) de aquello a lo que se había habilitado específicamente al municipio, que era “solo y únicamente para los fines de la Reserva” y “no para facilitar la circulación irrestricta de automóviles ‘particulares’” (f. 596vta.).

De lo anterior resulta incontestable que los trabajos relacionados con la calzada de la calle Miguel Lillo llevados adelante por el municipio, tanto los que dieron motivo a la presente causa como los solicitados cuando ya se encontraba tramitándose la acción de amparo, que deben entenderse como inmersos en la misma trama procesal, siempre han buscado el efecto de “permitir la circulación de vehículos (en general) en forma segura” (f. 594vta.); esto es, aumentarla y no restringirla a los fines de la reserva. Esto se infiere de las propias alegaciones y de los actos desplegados por la demandada, enmarcados en la premisa de que “la ordenanza regulatoria no prohíbe el tránsito vehicular en la calle Lillo, dado que -reitero- la misma está expresamente excluida de la zona de reserva natural urbana” (f. 594), como puede leerse en el recurso de reposición planteado por la Municipalidad, al que acaba de hacerse referencia. Pero, por otra parte, la recurrente tiene razón cuando asevera que, en función de las constancias de la causa, no se ha probado el ensanche de la calle (cfr. la f. 328vta.) y que la finalidad de la acción de amparo intentada apuntaba a que se paralizara tal supuesta circunstancia. En efecto, la demanda fue articulada con el objeto de que “se ordene el cese, por su arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, de la ampliación y consolidación con ripio de la calle Lillo dentro de la Reserva Natural Urbana General de San Martín” (f. 27). En ese sentido, en su recurso de apelación, el municipio había esgrimido: “[L]a calzada de la calle Lillo es de 12 metros de ancho, por lo que todos los trabajos iniciados por mi mandante, y que dieran inicio a la presente acción, fueron realizados dentro de dichas medidas reglamentarias” (f. 279vta.). De la misma forma había insistido en que “los trabajos de mantenimiento que fueran cuestionados por el actor se han llevado a cabo siempre dentro del límite de la calzada, es decir, respetando los márgenes del dominio público municipal, sin excederse de las dimensiones de la calzada -y, por ende, sin invadir la zona de amortiguación de la Reserva Natural, que por otro lado se encuentra detrás del alambrado que limita dicho parque” (f. 280). Dichos argumentos no parecen haber sido considerados debidamente por la Cámara, que, por el contrario, tuvo por corroborado tal presunto hecho por la mera inspección ocular concretada por la jueza de primera instancia (cfr. las fs. 308vta. y 309), así como por “el delineamiento del camino por el uso de máquinas viales junto a la presencia de granza de piedras chicas” (f. 309). Dicho tribunal entendió que dicha situación se compadecía con la declaración testimonial de uno de los guardaparques, según el cual el maquinista que estaba trabajando en el lugar le había dicho que “tenían que ensanchar y enripiar” (f. 309).

En otras palabras, la Cámara ha ratificado que tuvo lugar algo (el ensanche de la calzada) que, técnicamente, no ha sido probado, cuestión en la que le asiste razón a la

recurrente. En efecto, en este punto, el tribunal ha incurrido en la causal denunciada (art. 99, inc. 2, del CPT), en la medida en que ha llegado a una conclusión que no se basa en los elementos incorporados al debate (CPT, art. 65, inc. 1) o, bien, que no ha ponderado debidamente los que sí han sido aportados o producidos por las partes (CPT, art. 65, inc. 2). Ello autoriza la anulación parcial de la resolución (CPT, art. 105).

Ahora bien, tampoco se puede desconocer que los actores también promovieron el amparo para conjurar el peligro que dichos trabajos significaban. Esto, en la medida en que el objetivo buscado con ellos era la supuesta circulación irrestricta por la calle Lillo, “en abierta contraposición de la Ordenanza vigente” (f. 28vta.), por entender que “la presencia de importante tránsito, como el que va a circular por el lugar a partir de la consolidación de la calzada, es incompatible con la supervivencia de la fauna y flora de la Reserva Natural” (f. 28vta.). En ese sentido, no se puede olvidar que, como ya lo ha dicho el TSJ, “el arco protectorio del amparo cubre todo el radio que va entre la amenaza y la lesión efectiva a un [7]derecho o garantía”. Esto implica que el comportamiento u omisión impugnados deben tener tal relevancia que, a la luz del bloque de constitucionalidad federal, el derecho en cuestión luzca “desfigurado en sus aspectos esenciales o constitutivos (como producto de la alteración o de la restricción), directamente dañado (por la lesión) o en trance de ser vulnerado (debido a la amenaza)”. En otras palabras: lo dirimente para que proceda el amparo que se hubiera requerido es constatar, como mínimo, la inminencia y actualidad con la que se visualiza el perjuicio -con la consiguiente imposibilidad de su reparación posterior- dada la magnitud de la amenaza que, en sí misma, proyecta el acto o accionar denunciado. En esa línea, puede observarse que, incluso durante la tramitación del presente recurso extraordinario, por ejemplo, el municipio continuó interpretando, alegando y defendiendo que la habilitación provisoria que le concedía el TSJ -con el objeto de mantener en buen estado la calle Miguel Lillo- lo era para asegurar, en general, “el tránsito vehicular de particulares” (f. 593), sin restricciones. Precisamente, al resolver el recurso de apelación, la Cámara ya había advertido la relevancia del peligro que conllevaba esta tesitura: “[C]onferirle ‘transitabilidad’ a la calle Lillo en toda su extensión, como lo postula la accionada, importa (además de desconocer la normativa imperante), obviamente, alentar un mayor flujo vehicular y ello implicaría mayor degradación del ambiente y afectación de la biodiversidad del lugar, que es lo que precisamente la normativa pretende proteger” (f. 309vta.).

En definitiva, no ha habido ensanche, pero la recurrente, con sus actos procesales y con su propia argumentación, ha ratificado que la amenaza ilegítima por la que se inició la acción de amparo era plausible por la inminencia y actualidad del peligro que todo ello proyectaba. Esto, en función de su lectura de que la calle Miguel Lillo no forma parte de la RNU y, por ende, está desconectada funcionalmente de dicha AP, lo que posibilitaría la circulación de todo tipo de tránsito, sin restricciones ni consideraciones ambientales, bajo cualquier condición y modalidad. En eso radica la antijuridicidad contra la cual también ha sido intentada la acción de amparo.

En ese sentido, no puede desconocerse que la RNU tiene características muy particulares, una de ellas -sino la más importante de destacar- es que una calle pública la atraviesa. Ahora bien, como consecuencia de la creación de la RNU en virtud de la Ordenanza mo 11702/2009, dicha calle no ha perdido tal condición, pero la sanción y promulgación de esta norma tampoco puede implicar que no haya habido

consecuencias jurídicas relevantes para ella, la primera de las cuales es que ya no puede ser concebida como una calle común más. Esto, desde que, tal como se ha concluido en el considerando n. o II, integra el sistema en que consiste la RNU. Por esa razón, sin haber perdido su sujeción al dominio público municipal, ha quedado circunscripta a un régimen ambiental de uso específico y, por ende, atada a la funcionalidad de la reserva. En ello radica su complejidad y heterogeneidad.

De lo anterior se desprende que el tratamiento de la calle Miguel Lillo no admite simplificaciones. Esto implica que, aunque conceptualmente forma parte de la reserva, su particular ubicación en la zona de amortiguación y su condición de calle pública impiden que pueda ser cerrada irrestrictamente al tránsito vehicular. En efecto, la propia ordenanza deja en claro que la zona de amortiguación incluye una franja de tres metros “a ambos lados” de la mencionada calle como de “los caminos interiores y una franja de 10 metros en todos los límites” (art. 5, inc. b). En otras palabras, si bien ambas categorías conforman la misma zona para los fines de la reserva, la primera (Miguel Lillo) no pierde su condición de calle; es decir, de arteria vial localizada externamente y diferenciable de los caminos interiores, razón por la cual si no se la tratara de forma distinta en cuanto a su uso nada la distinguiría de los últimos y, por ende, la precisión que contiene la disposición desaparecería y ella misma se volvería un completo camino interior.

Como consecuencia, la Municipalidad deberá continuar manteniendo en buen estado de transitabilidad la calle Miguel Lillo, sin modificar sus condiciones intrínsecas ni demás parámetros públicos, porque conserva su calidad de tal, aunque su uso no podrá en ningún caso prescindir de los estándares ambientales, funcionales a la RNU. Esto implica que, por ejemplo, no podrá ser pavimentada. Ahora bien, las condiciones, frecuencia y modalidades de su utilización serán determinadas sin prescindir de la Unidad de Manejo, especialmente prevista por la ordenanza, cuyo diseño fue encomiado por la propia recurrente, presuntamente por su “puntillosa técnica legislativa” (f. 326vta.). En efecto, a aquella le fue encomendado expresamente “[p]roponer y gestionar políticas de conservación” (art. 11, inc. c) y, en general, toda “tarea que propenda al desarrollo y conservación de la RNU” (art. 11, inc. h). De la misma forma que cualquier determinación que se adoptara sobre dicha arteria vial no podría prescindir de las pautas de monitoreo ambiental y de contingencias (art. 12, incs. a y b), también a cargo de la mencionada unidad, que ha sido concebida como una pieza clave dentro de la arquitectura de la RNU.

De lo anterior se infiere que será clave la coordinación de las autoridades municipales con las de la Unidad de Manejo, teniendo en cuenta que se trata de una calle pública muy especial y peculiar, cuyo uso debe estar condicionado y sujeto principalmente a las necesidades y prioridades ambientales del AP. Esto implica que siempre la prioridad en la circulación por dicha arteria vial la tendrán los vehículos destinados a la vigilancia y conservación de la RNU. En la misma línea, los vecinos y organizaciones preocupados por la RNU deberían canalizar todas sus inquietudes, iniciativas y sugerencias a través de este espacio institucional que, en el marco de la RNU, puede constituirse en fundamental para el ensayo de una línea de trabajo proactiva y de un modelo dialógico de concertación ambiental, superador de la falsa dicotomía entre “ambientalismo o gobierno”, como se ha destacado en el considerando mo II. Por otra parte, en virtud del particular entramado de zonas con

que ha sido perfeccionada la RNU, la Ordenanza mo 11702/2009 ha previsto que el mayor énfasis en la protección esté puesto en la zona de conservación, a la que alude el art. 15. Este, como premisa fundamental, prohíbe la “construcción de caminos, accesos y toda obra de infraestructura vial que no responda a las necesidades internas de la Reserva” (inc. a), al tiempo que agrega que tampoco será posible “[c]ircular y transitar fuera de los senderos y/o circuitos establecidos para tal fin” (inc. b). Esa fue el área en la que, al sancionarse la norma, en el año 2009, se focalizó la preocupación, dado que hasta entonces era de público conocimiento que dentro de la reserva había actividad con vehículos de todo porte, tanto en forma recreativa como deportiva, hasta el punto de que llegaron a disputarse pruebas especiales del Campeonato Mundial de Rally; por ejemplo, en el año 2008. Precisamente, por ello, pero apuntando particularmente a la zona de conservación, la norma estableció como prohibición general la “circulación de motos, cuadriciclos, vehículos 4x4 y demás tipologías [de] motores que no formen parte de los vehículos destinados a la vigilancia, protección y mantenimiento de la Reserva” (art. 14, inc. n). Ahora bien, en forma expresa, el artículo 7 exceptúa la aplicación de tal disposición (art. 14, inc. n) de “la zona de uso intensivo, a los fines de permitir el ingreso y circulación en forma exclusiva a dicha zona, de acuerdo al art. 5,°, apartado c”. A ello hay que sumar que, también como interdicción general, se ha previsto que, en toda la reserva -esto es, allí donde sea posible y esté permitido-, no se podrá circular a una velocidad mayor a los 30 kilómetros por hora, razón por la que es posible disponer de “lomas de tierra reductoras de velocidad ” (inc. l), o de otros medios más adecuados de control de tránsito.

De la enumeración anterior surge que, en virtud de la conjunción de los dos primeros artículos (art. 14, inc. n, y 7), en la zona de conservación, los únicos vehículos (con motores mecánicos) que podrían circular serían “los de la Unidad de Manejo, en tanto su uso sea inevitable y resulte beneficioso para la reserva, y los camiones de bomberos” (art. 15, inc. i). Y lo mismo podría decirse respecto de los caminos interiores que forman parte de la zona de amortiguación (art. 5, inc. b), en tanto la excepción contenida en el art. 7 solo procede en relación con la zona de uso intensivo (art. 5, inc. c); esto es, a aquella que comprende al Camping Municipal y siempre que la velocidad no sea mayor a 30 km por hora y en tanto no se pierda de vista que todo lo que se puede desarrollar dentro de esa área debe ser “compatible con la vida al aire libre y la conservación del ambiente nativo de la zona de conservación y de la zona de amortiguación” (art. 5, inc. c).

El problema radica en las complejidades que suscita la calle Miguel Lillo por su especialísimo carácter bifronte; esto es, de arteria vial pública inserta en una RNU. Como consecuencia, tiene parcialmente razón la recurrente. Ello, cuando esgrime que la consecuencia de la interpretación propiciada por la sentencia de primera instancia, confirmada por la Cámara - esto es, que estaría vedado el tránsito de cualquier vehículo automotor particular por la zona de amortiguación-, significaría el cierre liso y llano de una calle pública. En efecto, se trata de una lectura sesgada de ese segmento de la Ordenanza n° 11702/2009. Ella parte de que, salvo para permitir el desplazamiento de unidades afectadas a la vigilancia, protección y mantenimiento de la RNU, la circulación vehicular solo estaría permitida en la zona de uso intensivo, en virtud de la combinación de los arts. 14, inc. n, y 7 de la mencionada ordenanza, a los que ya se ha hecho referencia. Ahora bien, en el momento de determinar las

prohibiciones que pesan sobre la zona de amortiguación, esta forma de concebir las cosas incurre en el vicio de asimilar la calle Miguel Lillo a los caminos interiores, con lo cual deja de lado la distinción conceptual clave trazada por el art. 5, inc. b, entre ambas categorías cuando de la norma surge que, si bien la Miguel Lillo forma parte de dicha zona, no por ello pierde su condición de calle pública; esto es, abierta al tránsito, en principio, aunque no irrestrictamente y con total desinterés del impacto ambiental que ello tendría para la RNU. Ahora bien, no le asiste razón al municipio cuando también incurre en una simplificación, aunque de sentido contrario; esto es, la de pretender que el establecimiento de la RNU por la que atraviesa la calle Miguel Lillo no ha modificación el régimen de uso de esta última y, por ende, que sería posible una circulación irrestricta, sin ningún tipo de contemplación o sujeción a la finalidad conservacionista que ha significado el establecimiento de un AP. Por el contrario, las condiciones y modalidades del tránsito (días habilitados, frecuencia, horario, etc.), así como la entidad de los trabajos de mantenimiento y demás que haya que efectuar en la calzada, deberán ser perfectamente proyectadas, diagramadas, consensuadas y coordinadas con la Unidad de Manejo en función de las necesidades ambientales de la RNU. Esto es lo único que explicaría, justificaría y volvería plausible -a la luz de la más protectoria interpretación posible de la ordenanza- la convivencia de una calle pública en el corazón de una RNU. Todo ello también vuelve comprensible por qué, por ejemplo, en tanto forma parte de la RNU, por la mencionada arteria vial no se podrá “[c]ircular a una velocidad mayor a los 30 kilómetros por hora, para lo cual podrán disponerse lomadas de tierra reductoras de velocidad” (art. 14, inc. I) o, bien, que deberá evitarse la congestión de “grandes cantidades de vehículos”, lo cual se desprende de la prohibición contenida en el art. 14, inc. II. Conviene insistir en que esta limitación tiene que ver con el hecho de que la zona de amortiguación, en su función fundamentalmente protectoria de la zona de conservación (cfr. el art. 5, inc. b), conforma con esta y con el río Suquía un corredor biológico natural que debe verse afectado lo menos posible.

A mayor abundamiento, resulta oportuno tener en cuenta lo que sostuvo la bióloga Liliana Mónica Argüello para entender por qué todo lo relacionado con la circulación de los vehículos debe ajustarse a las necesidades de la RNU. En efecto, al brindar su declaración testimonial, explicó: “Los animales y las aves lo primero que hacen es huir, porque es muy veloz el tránsito, y porque hay mucho ruido. Muchas veces se encuentran en riesgo, fundamentalmente los mamíferos, como los zorros, que se atraviesan y son atropellados. El otro problema del camino para la fauna es que otorga mayor accesibilidad, y eso implica que pueden entrar cazadores, personas que les hacen daño. En torno al camino se reduce la cantidad de animales y, si el tránsito es muy rápido, no van a poder cruzar y va a provocar el aislamiento” (fs. 78vta. y 79).

b. 4 Conclusión: corresponde ratificar en forma parcial la resolución recurrida En definitiva, el recurso de casación planteado por la Municipalidad debe ser acogido en forma parcial, en los términos del art. 99 (inc. 2) del CPT (inobservancia de las normas establecidas bajo pena de inadmisibilidad, caducidad o nulidad, en función de lo previsto por el art. 65, incs. 1 y 2). Como consecuencia, debe ser anulado parcialmente el Auto Interlocutorio mo 72 (año 2013), de la Cámara del Trabajo (Sala 1), en tanto ha ratificado la errónea conclusión de la Resolución mo 742 (año 2012), del Juzgado de Conciliación de Quinta Nominación. Esto, en la medida en que, en

función de los elementos aportados y producidos, no ha quedado probado que la parte demandada haya ampliado o ensanchado la calle Miguel Lillo, que era el objeto principal de la acción de amparo (cfr. la f. 27), pese a lo cual el tribunal tuvo por acreditada tal circunstancia. Ahora bien, esto también está vinculado con la equivocada asimilación -en los hechos- de la mencionada calle a los caminos interiores de la RNU, en el entendimiento de que ambos forman parte de la zona de amortiguación y de que, por ende, en esta zona el tránsito de vehículos particulares está absolutamente prohibido. Esta inadecuada línea interpretativa que también había confirmado la Cámara ahora queda subsanada en tanto, en los términos del art. 105 (segundo párrafo) del CPT, corresponde anular el fragmento de la resolución que la incluía como consecuencia de haberse constatado el vicio denunciado (art. 99, inc. 2).

Pero, por otra parte, tampoco se puede desconocer -porque está suficientemente acreditado, como se ha visto a lo largo de esta sentencia- que todo el accionar desplegado por el municipio ha estado enmarcado en la premisa fundamental de que la mencionada arteria vial no integra la RNU. Bajo ese presupuesto, la demandada concretó en la calzada los trabajos que dieron motivo a la acción de amparo, tareas que continuó concretando durante todo este proceso según la misma tesitura que, en sí misma, conlleva una ilegítima amenaza. En efecto, de acuerdo con la parte demandada, la calle forma parte de un plan de conectividad vial preexistente que contemplaba -inclusive- la posibilidad de utilizarla para vincular zonas de la ciudad de Córdoba (cfr. la f. 276vta.), así como la circulación general -sin restricciones- de toda clase de vehículos particulares en toda su extensión, sin circunscribirla a las necesidades específicas de la RNU.

En este punto vuelve a verse la relevancia de la flexibilidad y amplitud de la acción de amparo intentada para conjurar los actos que, en forma actual e inminente, amenazarán con ilegalidad manifiesta -siquiera- los derechos de raigambre constitucional en cuya protección se hubiera articulado esta vía protectoria. Porque si la recurrente considera que la calle Miguel Lillo no está vinculada al área de protección diferenciada que supone la RNU y, en cambio, tiene “especial relevancia para la conectividad vial” (f. 276), lo que la hace “técnicamente insustituible” (f. 276vta. y cfr. la f. 346vta.), nada impediría que, con prescindencia de toda consideración ambiental por la RNU, fuera ensanchada o, inclusive, asfaltada, si esa fuera la decisión del DEM. Esto, con más razón si, según el propio municipio, cualquier efecto o impacto, eventualmente, podría ser conjurado por la zona de amortiguación de la RNU, prevista expresamente para “amortiguar su impacto [el de la mencionada calle] en la misma” (f. 274); en otras palabras, para que “amortigüe el impacto ambiental entre la zona que se quiere proteger y lo foráneo, es decir, la calle [Miguel Lillo]” (f. 345vta.).

Por todo ello, el recurso de casación debe ser rechazado en la parte en que también pretendía que, con base en la causal fijada por el art. 99 (inc. 1) del CPT, fuera anulado el segmento de la sentencia que, por el contrario, en virtud de una ajustada interpretación de la Ordenanza mo 11702/2009, ha concluido que la calle Miguel Lillo forma parte y está sujeta al sistema protectorio que significa la RNU vista como una unidad sistémica. Todo ello, como una única salida posible para conjurar la amenaza ilegítima, actual y concreta que supone proyectar cualquier trabajo sobre dicha calzada bajo la premisa de que la mencionada arteria vial opera en forma totalmente

desconectada o con indiferencia de los fines conservacionistas que se han perseguido con el establecimiento de la RNU.

En virtud de lo que se ha concluido y en función de las atribuciones conferidas por el CPT (art. 105, segunda parte), corresponde admitir parcialmente el recurso de casación y anular parcialmente el Auto Interlocutorio mo 72 (año 2013), de la Cámara del Trabajo (Sala 1); esto, solo en la medida en que, al haber confirmado íntegramente la Resolución mo 742 (año 2012), del Juzgado de Conciliación de Quinta Nominación, ratificó que la Municipalidad de Córdoba debería abstenerse de cualquier trabajo que significara ampliar y/o consolidar con ripio la calle Miguel Lillo. Esto, en los hechos, implicaba el virtual cierre de la mencionada arteria vial pública -salvo para el tránsito de los vehículos predispuestos para el mantenimiento y seguridad de la RNU-, en la medida en que se la asimilaba a los caminos interiores.

De lo anterior se infiere que, por otra parte, la resolución de la Cámara debe ser ratificada en el segmento en que también confirmaba la decisión de primera instancia de que la Municipalidad deberá sujetar toda actividad que se proyectara sobre la calle Miguel Lillo a las previsiones de la Ordenanza mo 11702, pero esto ahora deberá hacerse con los alcances interpretativos fijados a lo largo de esta sentencia; en particular, en los considerandos n° II y n° III. Esto, en los hechos, por ende, implica reafirmar la procedencia -aunque solo en forma parcial- de la acción de amparo. Ello, en la medida en que también fue ensayada genéricamente para conjurar el peligro actual, inminente y cierto que significaba -como ha quedado acreditado- el intento del municipio de desvincular de forma absoluta a la mencionada calle de los fines protectorios con que ha sido tramada la RNU, de la que inexorablemente forma parte.

Como consecuencia, la Municipalidad deberá seguir a cargo del mantenimiento y demás condiciones de transitabilidad de la calle Miguel Lillo; pero, por su especial condición de arteria vial conectada a los fines conservacionistas de una RNU, su régimen especial de uso deberá sujetarse cuidadosamente a las necesidades y condiciones ambientales del AP. Por ende, toda actividad o trabajo que se proyectara sobre la calzada de la mencionada calle deberá ser coordinado con la Unidad de Manejo de la reserva, que deberá canalizar toda inquietud; también, las que pudiera haber de los propios vecinos y asociaciones ambientalistas. Las modalidades, frecuencia y demás condiciones para circular por dicha calle también tendrán que ser acordadas con la intervención de la Unidad de Manejo sin perder de vista que la prioridad la tendrán siempre los vehículos predispuestos para las necesidades, mantenimiento y protección de la RNU.

En definitiva, cualquier intervención sobre esta especial calle pública conectada a la RNU debe ser ajustada al sistema de “protección diferenciada” (art. 1) que supone esta AP y estar sujeta a los principios a los que deben sujetarse su conservación y uso (art. 4): precautorio, progresividad, sostenibilidad y ecosistémico, como así también respetar el mandato legal contenido en el art. 13 de la Ordenanza n° 11702, entre otros.

IV. NECESIDAD DE UN CAMBIO CULTURAL

Los fundamentos brindados en los apartados anteriores resultan dirimentes para rechazar el recurso de casación planteado. No obstante, la entidad constitucional y la potencial incidencia colectiva que siempre opera como telón de fondo de todo lo

concerniente al ambiente aconsejan agregar -a mayor abundamiento- algunas reflexiones, para mayor satisfacción de las propias partes y para un mejor esclarecimiento.

Como patrimonio ambiental de los habitantes de la ciudad de Córdoba, la RNU debe ser gozada -en las mejores condiciones- y estar abierta al uso público, pero la fácil accesibilidad por la que se debe bregar no puede ser a costa de la degradación, porque dicha "accesibilidad [debe ser] coherente con la conservación de los bienes naturales y culturales y [con] el plan de manejo" (Ordenanza n° 11702/2009, art. 4, inc.f).

En todo este entramado y tal como ya lo había marcado el TSJ ante los sucesivos permisos parciales concedidos al municipio (cfr. las fs. 498, 507 y 530vta.), la Unidad de Manejo de la RNU resulta clave por su especial competencia y especialización ambiental. Esto, porque, según la propia norma, a ella le cabe la diagramación de las medidas necesarias para la conservación. Con tal fin debe formular el plan de manejo anual (Ordenanza n° 11702/2009, arts. 11 y 12), que tiene que contemplar vehículos, maquinarias, herramientas destinadas al cuidado y limpieza, mobiliario y cartelería.

En definitiva, tal como se ha destacado en el considerando mo II, el establecimiento de un AP en una trama urbana como la de la ciudad de Córdoba constituye un complejo desafío cultural, pero es el precio del valioso compromiso ambiental -de alta significación constitucional y convencional- que ha supuesto la Ordenanza mo 11702/2009.

Al mismo tiempo, con todas sus aristas, la RNU otorga una gran oportunidad para forjar ciudadanos con mayor conciencia y responsabilidad sobre la biodiversidad que nos circunda, para implementar nuevas prácticas (más sustentables y más limpias en términos ecológicos) y, sobre todo, para ensayar inéditos espacios de concertación en torno a una gestión transversal y participativa de lo ambiental, como mandan la Ordenanza mo 9847 y la Ley de Políticas Ambientales n° 10208. Solo así se podrá cumplir con el cometido de la CN -también receptado por la COM y por la propia ordenanza en el art. 2, inc. j- de perpetuar el patrimonio natural, sobre todo para no comprometer ni dejar en condiciones vitales desiguales a las generaciones futuras.

V. COSTAS

En relación con las costas de esta instancia, en razón de la solución que se propicia, de la entidad y complejidad de las cuestiones constitucionales discutidas, corresponde que sean impuestas por el orden causado, en virtud del art. 28 del CPT (primera parte), de aplicación supletoria (Ley mo 4915, art. 17).

Así votamos.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, LOS SEÑORES VOCALES, DOMINGO JUAN SESIN, AÍDA LUCÍA TERESA TARDITTI, LUIS ENRIQUE RUBIO, MARÍA MERCEDES BLANC DE ARABEL, SEBASTIÁN CRUZ LÓPEZ PEÑA, LUIS EUGENIO ANGULO Y CLAUDIA E. ZALAZAR, EN FORMA CONJUNTA, RESPONDIERON:

Por las razones expuestas, corresponde:

I. Admitir en forma parcial el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad de Córdoba, en relación con el motivo previsto por el art. 99 (inc. 2) del CPT (en conexión con el art. 65, incs. 1 y 2), en contra del Auto Interlocutorio n° 72 (fecha del 22 de abril de 2013), dictado por la Sala 1 de la Cámara del Trabajo de la ciudad de Córdoba, que corresponde anular solo en el punto en el que ratificaba que dicha parte debía abstenerse de ampliar y/o consolidar con ripio la calle Miguel Lillo dentro de la Reserva Natural Urbana "Parque General San Martín"; todo ello, en función del art. 105 (párrafo segundo) del CPT, de conformidad con lo desarrollado en el considerando mo III (especialmente en los apartados b.3 y b.4), al que la Municipalidad deberá sujetar cualquier intervención que proyectara sobre la mencionada calle.

II. Rechazar el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad de Córdoba, en relación con el motivo previsto por el art. 99 (inc. 1) del CPT, y ratificar el Auto Interlocutorio mo 72 (fecha del 22 de abril de 2013), dictado por la Sala 1 de la Cámara del Trabajo de la ciudad de Córdoba, en cuanto había confirmado la procedencia (ahora admitida en forma parcial) de la acción de amparo para que la Municipalidad de Córdoba limite su actividad sobre la calle Miguel Lillo a la Ordenanza mo 11702/2009; sujeción que deberá observarse con los alcances interpretativos desarrollados y fijados en el considerando n° III (especialmente en los apartados b.3 y b.4).

III. Imponer las costas de esta instancia por el orden causado (art. 28, primera parte, del CPT, por remisión del art. 17 de la Ley mo 4915).

Por los motivos expuestos, y habiéndose expedido el Ministerio Público de la Provincia,

SE RESUELVE:

I. Admitir en forma parcial el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad de Córdoba, en relación con el motivo previsto por el art. 99 (inc. 2) del CPT (en conexión con el art. 65, incs. 1 y 2), en contra del Auto Interlocutorio mo 72 (fecha del 22 de abril de 2013), dictado por la Sala 1 de la Cámara del Trabajo de la ciudad de Córdoba, que corresponde anular solo en el punto en el que ratificaba que dicha parte debía abstenerse de ampliar y/o consolidar con ripio la calle Miguel Lillo dentro de la Reserva Natural Urbana "Parque General San Martín"; todo ello, en función del art. 105 (párrafo segundo) del CPT, de conformidad con lo desarrollado en el considerando mo III (especialmente en los apartados b.3 y b.4), al que la Municipalidad deberá sujetar cualquier intervención que proyectara sobre la mencionada calle.

II. Rechazar el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad de Córdoba, en relación con el motivo previsto por el art. 99 (inc. 1) del CPT, y ratificar el Auto Interlocutorio mo 72 (fecha del 22 de abril de 2013), dictado por la Sala 1 de la Cámara del Trabajo de la ciudad de Córdoba, en cuanto había confirmado la procedencia (ahora admitida en forma parcial) de la acción de amparo para que la Municipalidad de Córdoba limite su actividad sobre la calle Miguel Lillo a la Ordenanza mo 11702/2009; sujeción que deberá observarse con los alcances interpretativos desarrollados y fijados en el considerando mo III (especialmente en los apartados b.3 y b.4).

III. Imponer las costas de esta instancia por el orden causado (art. 28, primera parte, del CPT, por remisión del art. 17 de la Ley mo 4915).

Protocolícese, hágase saber, dese copia y bajen.

Firmado: Sres. Vocales Doctores Domingo Juan SESIN, Aída Lucía Teresa TARDITTI, Luis Enrique RUBIO, María de las Mercedes BLANC GERZICICH de ARABEL, Sebastián Cruz LOPEZ PEÑA, Luis Eugenio ANGULO MARTIN y Claudia E. ZALAZAR.

[1] TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Auto 32 (29 de mayo de 2018), “Parracone”.

[2] Cfr. TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Sentencia n.º 3 (27 de marzo de 2002), “Malbrán”.

[3] TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Sentencia 19 (20 de noviembre de 2018),

“MAP Sociedad Anónima”.

[4]

Cfr. “Las áreas protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural”, documento elaborado por la Administración de Parques Nacionales (con la colaboración de la Fundación Vida Silvestre Argentina), año 2007, p. 6. Recuperado del siguiente sitio web: https://sib.gob.ar/archivos/APs_Argentina_APN2007.pdf. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.

[4] Cfr. “Las áreas protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural”, documento elaborado por la Administración de Parques Nacionales (con la colaboración de la Fundación Vida Silvestre Argentina), ant. cit., p. 30.

[5] Cfr. TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Sentencia n.º 24 (18 de diciembre de 2018), “Portal de Belén”, considerando común n.º II (titulado “Paradigmas, modelos e imaginarios sociales: lo que subyace a la interpretación de las normas”), suscripto por los siete vocales que integraron el TSJ.

[6] TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Auto n.º 46 (28 de junio de 2018), “Casado”.

[7] TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Auto n.º 46 (28 de junio de 2018), “Casado”.

Texto Firmado digitalmente por:

LOPEZ PEÑA Sebastian Cruz

Fecha: 2020.10.13

GATTI Fedra Carla

Fecha: 2020.10.13

**AMPARO AMBIENTAL. TRIBUNAL: fallar con perspectiva ambiental.
RESERVA NATURAL URBANA: Interdependencia de todos los componentes.**

Inescindible unidad de hábitat. CALLE PÚBLICA. Dominio público municipal sujeto al régimen ambiental. Limitaciones funcionales a la Reserva Natural Urbana. Imposibilidad de pavimentación

DATOS DE LA CAUSA

Sede: Ciudad de Córdoba

Dependencia: Tribunal Superior de Justicia (Secretaría Electoral y de Competencia Originaria)

Autos: “Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín c/ Municipalidad de Córdoba - Amparo”, expediente n.º 3200317

Resolución: Sentencia n.º 5

Fecha: 13/10/2020

Jueces: Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti, Luis Enrique Rubio, María de Las Mercedes Blanc Gerzicich de Arabel, Sebastián Cruz López Peña, Luis Eugenio Angulo Martin y Claudia Elizabeth Zalazar

Análisis documental: María Emilia Mimessi y Victorino Sola Torino

SÍNTESIS DE LA CAUSA

La Municipalidad de Córdoba (demandada) presentó recurso de casación en contra de la decisión de la Cámara del Trabajo, que rechazó la apelación interpuesta con la finalidad que se revoque la decisión del tribunal de primera instancia, en cuanto había hecho lugar a la acción de amparo que perseguía se ordene el cese de la ampliación y consolidación con ripio de una calle que atraviesa una Reserva Natural Urbana (RNU). El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) hizo lugar parcialmente al recurso de la demandada. Luego de precisar que, aunque la calle pública que atraviesa una RNU conforma una inescindible unidad de hábitat, no pierde su condición de dominio público municipal, pero, su particular ubicación y condición, impiden que pueda ser cerrada irrestrictamente al tránsito vehicular. Asimismo, precisó que su uso no podrá, en ningún caso, prescindir de los estándares ambientales y funcionales a la RNU, lo cual implica que, por ejemplo, no podrá ser pavimentada.

SUMARIOS:

MEDIO AMBIENTE. Reforma constitucional de 1994. Perspectiva ambiental. Distribución de competencias

La Constitución nacional (CN), con la reforma de 1994, ha asumido la urticante problemática ambiental con toda la preocupación y urgencia que conlleva, de manera que ninguna discusión pueda plantearse sin ese telón de fondo, como si hubiera niveles de gobierno (federal, provincial, municipal o comunal), segmentos de competencias o esferas de decisiones que pudieran desarrollarse sin esta perspectiva o al margen de ella.

MEDIO AMBIENTE. RESERVA NATURAL URBANA: creación. Concreción de mandatos constitucionales

Al crear una reserva natural urbana, las autoridades municipales han asumido el mandato constitucional de proveer a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales (art. 41, CN), y se han comprometido a brindar a ese espacio una protección diferenciada por ser el reservorio de ecosistemas nativos representativos de la zona (art. 1, Ord. n.º 11702/2009).

MEDIO AMBIENTE. RESERVA NATURAL URBANA: fines de creación. Vínculo intergeneracional

Si uno de los objetivos en virtud de los cuales ha sido concebida una reserva natural urbana es el de respetar el derecho de las futuras generaciones a disfrutar y estar protegidos por un ambiente natural (art. 2, inc. I, Ord. n.º 11702/2009), ese vínculo o trama intergeneracional en juego es lo que compele a evitar contraer en el presente una 'deuda ambiental' que deba ser soportada o sufrida por el porvenir.

MEDIO AMBIENTE. RESERVA NATURAL URBANA: fines de creación. Protección de biodiversidad. Enfoque ecosistémico. Criterio de interpretación normativa. Distribución de competencias. Atribuciones municipales

La reserva natural urbana no constituye un simple adorno, un decorado o un mero artificio urbano del que el diseño de las grandes ciudades no puede prescindir. Por el contrario, su creación responde al encomiable fin de contribuir a la lucha contra la pérdida de diversidad biológica mediante el reconocimiento jurídico de una red ecológica y de un corredor de conservación. Por esta razón, en todo lo que compete a una reserva, lo que debe primar es el enfoque ecosistémico y no el de la simple discrecionalidad, sin que las autoridades municipales puedan ver en ello un recorte de atribuciones o invasión de funciones propias.

MEDIO AMBIENTE. ÁREAS PROTEGIDAS: fines de creación. Muestras de biodiversidad

Las áreas protegidas en una reserva natural urbana suponen resguardar porciones de territorio con el consiguiente reordenamiento, así como asumir un manejo responsable de lo que se ha detraído, con el fin de salvaguardar tales muestras de naturaleza integrales, representativas y viables de la diversidad de ecosistemas del país.

MEDIO AMBIENTE. Criterio de interpretación normativa. Interpretación sistemática. Distribución de competencias. Presupuestos mínimos de protección

En la temática ambiental, no caben las lecturas segmentadas ni tampoco las que promueven la atomización de alguna disposición normativa en particular como si fuera única, sino que debe ser interpretada en el marco de un sistema protectorio que descansa en la CN y en la premisa de que en la Argentina, en tanto estado federal, impera una serie de presupuestos mínimos (fijados por la Ley n.º 25675) que las provincias y los municipios solo pueden complementar (art. 41, CN).

MEDIO AMBIENTE. Criterio de interpretación normativa. Protección integral: máxima protección y exégesis en favor del ambiente. DOBLE ESTÁNDAR: modelo flexible de procedimientos administrativos y jurisdiccionales de tutela ambiental. Modelo formalista de procedimientos administrativos preventivos, de autorización o de fiscalización de actividades riesgosas y/o dañosas del medioambiente

Los principios enunciados por la Ley n.º 10208, en tanto complementarios de la Ley n.º 25675, responden al criterio de la máxima protección y por ello, en caso de duda, siempre se debe estar a favor de lo que resulte más benéfico para el ambiente: *in dubio pro ambientis*. En función de esto, la norma recepta un doble estándar. Por una parte, un modelo flexible y no formalista en lo que respecta a la demanda y habilitación de toda vía (administrativa o jurisdiccional) articulada con el fin de lograr la salvaguarda ambiental. Por otra parte, adopta un paradigma formalista y estricto si se trata de procedimientos (administrativos) preventivos, de autorización o de fiscalización de actividades antrópicas que fueran susceptibles de producir daño. Esta mixtura, lejos de ser contradictoria, es sumamente consistente con la premisa protectoria inicial.

MEDIO AMBIENTE. AMPARO AMBIENTAL: elasticidad en garantía de acceso a la justicia. LICENCIA AMBIENTAL: estrictez en la regulación de requisitos, fases e instancias para su obtención

La Ley n.º 10208 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 y sumamente detallista respecto de los requisitos, fases e instancias que se deben cumplir u observar para 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.

MEDIO AMBIENTE. RESERVA NATURAL URBANA: participación y control ciudadano. Diálogo y concertación ambiental

Urge salir de la falsa dicotomía entre “ambientalismo o gobierno” cuando lo central pasa por definir una línea de trabajo proactiva, con una visión articuladora y favorable a la participación y control ciudadano en las decisiones oficiales que pudieran impactar en una reserva natural urbana. Solo así será posible un modelo dialógico de concertación ambiental que permita compatibilizar el desarrollo productivo y urbano con el compromiso concreto de implementar políticas de conservación que aseguren el mantenimiento a perpetuidad de aquélla (art. 2, inc. j, Ord. n.º 11702/2009).

MEDIO AMBIENTE. RESERVA NATURAL URBANA: educación y responsabilidad ambiental

Las reservas naturales urbanas al promover la toma de conciencia y educación sobre el patrimonio natural común, contribuyen a la formación de una ciudadanía ambientalmente responsable (art. 5, inc. i, Ley n.º 10208), al tiempo que brindan la oportunidad de efectivizar el carácter transversal de la gestión ambiental (art. 5, inc. j, de la misma ley).

MEDIO AMBIENTE. RESERVA NATURAL URBANA: promoción de cambios sociales

Las reservas naturales urbanas constituyen un espacio inmejorable para la promoción de cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable (art. 3, inc. f, Ley n.º 10208). Solo así es posible salir del maniqueísmo que ve al progreso como enfrentado irremediable y antitéticamente al ambiente, cuando debe tratarse de un proceso dialéctico en el que cualquier intervención sea concretada según requerimientos ambientales previamente estudiados, proyectados y definidos por el órgano competente.

MEDIO AMBIENTE. RESERVA NATURAL URBANA: interdependencia e interacción de sus componentes. ÁREAS NATURALES. ECOSISTEMAS NATIVOS. Criterio ecosistémico

Al fijar los principios que deben seguirse para la conservación y uso de una reserva natural urbana, se debe tener en cuenta la necesaria interdependencia e interacción de sus componentes (art. 4, inc. d, Ord. n.º 11702/2009). Esto, a su vez, remite a los conceptos de sistema, conjunto e interconexión, sin los que no se pueden entender ni concebir las áreas naturales y los ecosistemas nativos a los que, precisamente, pretenden preservar las reservas naturales urbanas dentro de determinadas urbes; tales notas son las que explican que aquéllas sean consideradas “islas biogeográficas”, manchones de biodiversidad insertos en las grandes urbes.

MEDIO AMBIENTE. RESERVA NATURAL URBANA. CALLE PÚBLICA. Criterio de interpretación normativa. Interpretación dinámica. Interpretación previsor

Ninguna operación interpretativa puede prescindir de los contextos, tanto de aquellos en los que una norma fue sancionada como de los otros que, posteriormente, pudieran condicionar su aplicación. Ello implica, por una parte, desestimar las lecturas apresuradas que pudieran asignarle a una calle pública un supuesto estatus clave en la planificación vial desde tiempos inmemoriales cuando era apenas una huella costera, y desconocer, por otra parte, que la normativa municipal ha proyectado diferencias regulatorias para las tres zonas de que consta una reserva natural urbana.

AMPARO AMBIENTAL. Tribunal: fallar con perspectiva ambiental. RESERVA NATURAL URBANA: interdependencia de todos los componentes. Inescindible unidad de hábitat

La única restricción que reconoce un tribunal al resolver una causa en la que se encuentra en juego la protección de una reserva natural urbana, es la de asegurar, desde una perspectiva ambiental, los fines fijados por la norma que la crea, en sintonía con el mandato constitucional de protección de la diversidad biológica y la preservación del patrimonio natural junto con el paradigma de la sustentabilidad (art. 41, CN). Por eso, la cámara no incurre en exceso cuando concluye que la reserva constituye una inescindible unidad territorial o de hábitat, y por ende, la calle que la atraviesa la integra. Ello con más razón si de la propia ordenanza de creación de tal reserva surge que su mantenimiento y uso debe hacerse según un enfoque ecosistémico, que tenga en cuenta la interdependencia e interacción de sus componentes (art. 4, inc. d, Ord. n.º 11702/2009).

RESERVA NATURAL URBANA. CALLE PÚBLICA. Unidad de hábitat. Dominio público municipal sujeto al régimen ambiental. Limitaciones funcionales a la RNU. Imposibilidad de pavimentación

La calle pública que atraviesa una Reserva Natural Urbana (RNU) no puede ser concebida como una calle común más pues, aun cuando no pierda tal condición, la sanción y promulgación de la ordenanza que crea la RNU la integra al sistema allí consagrado. Por esa razón, sin perder su sujeción al dominio público municipal, queda circunscripta a un régimen ambiental de uso específico y, por ende, atada a la funcionalidad de la reserva. De modo que, aunque conceptualmente forma parte de la reserva, su particular ubicación y condición, impiden que pueda ser cerrada irrestrictamente al tránsito vehicular, aunque su uso no puede, en ningún caso, prescindir de los estándares ambientales, funcionales a la RNU. Esto implica que, por ejemplo, no pueda ser pavimentada.

RESERVA NATURAL URBANA. CALLE PÚBLICA. Carácter bifronte. Uso condicionado a las necesidades ambientales. Deber de coordinación entre las autoridades municipales y de la Unidad de Monitoreo

La calle pública que atraviesa una Reserva Natural Urbana (RNU) queda circunscripta a un régimen ambiental específico, por lo que la condiciones, frecuencias y modalidades de su utilización serán determinadas por la Municipalidad sin prescindir de las pautas de monitoreo ambiental y de contingencias de la Unidad de Manejo de la Reserva (UMR) pieza fundamental dentro de la arquitectura de la RNU-. Esto implica que la Municipalidad debe seguir a cargo del mantenimiento y demás condiciones de transitabilidad de la calle; pero, su régimen especial de uso se debe sujetar cuidadosamente a las necesidades y condiciones ambientales del área protegida. Por ende, toda actividad o trabajo que se proyecte sobre la calzada de la mencionada calle debe ser coordinado con la UMR, que debe canalizar toda inquietud; también, las que pueda haber de los propios vecinos y asociaciones ambientalistas.

RESERVA NATURAL URBANA (RNU). Patrimonio de los cordobeses. Garantía de accesibilidad. Deber de conservación

Como patrimonio ambiental de los habitantes de la ciudad de Córdoba, la RNU debe ser gozada -en las mejores condiciones- y estar abierta al uso público, pero la fácil accesibilidad por la que se debe bregar no puede ser a costa de la degradación, sino que debe ser coherente con la conservación de los bienes naturales y culturales y con el plan de manejo (art. 4, inc. f, Ord. n.º 11702/2009).

**RESERVA NATURAL URBANA. Patrimonio natural. Compromiso ambiental.
Espacios de concertación. Gestión transversal y participativa**

El establecimiento de un área protegida en una trama urbana como la de la ciudad de Córdoba constituye un complejo desafío cultural, pero es el precio del valioso compromiso ambiental -de alta significación constitucional y convencional- que ha supuesto su creación. Al mismo tiempo, con todas sus aristas, la RNU otorga una gran oportunidad para forjar ciudadanos con mayor conciencia y responsabilidad sobre la biodiversidad que nos circunda, para implementar nuevas prácticas (más sustentables y más limpias en términos ecológicos) y, sobre todo, para ensayar inéditos espacios de concertación en torno a una gestión transversal y participativa de lo ambiental. Solo así se puede cumplir con el cometido de la CN de perpetuar el patrimonio natural, sobre todo para no comprometer ni dejar en condiciones vitales desiguales a las generaciones futuras.