

**PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA**

**CENTRO PARA EL ESTUDIO Y DEFENSA DE LAS AVES SILVESTRES
(CEYDAS) Y OTROS C/ ESTADO PROVINCIAL S/ MEDIDA CAUTELAR (Expte.
1921 Amparo Ambiental Colectivo) 1927**

PARANÁ, 16 de junio de 2023

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS:

1. En lo que aquí interesa, el Centro para el Estudio y Defensa de las Aves Silvestre -CEYDAS-, Conciencia Animal, Ayuda Animal y Ecoaguay Gualeguay dedujeron acción de amparo ambiental en clave colectiva contra el Estado de la Provincia de Entre Ríos y pretendieron como medida cautelar, la suspensión de la vigencia de la Resolución N° 888/23 de la Dirección de Recursos Naturales.

Invocaron sus calidades de asociaciones no gubernamentales previstas en los artículos 30 de la ley N° 25.675, 43 y 56 de las Constituciones Nacional y Provincial para fundar sus legitimaciones. Asimismo y a idéntico fines, transcribieron el considerando N° 11 del precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.783 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986 “ del 24/02/09.

Reprodujeron el artículo 41 de la Constitución Nacional en cuanto garantiza un ambiente sano del que predicaron que no está destinado únicamente para el género humano, sino para la biodiversidad biológica que incluye a los animales.

Entendieron a la biodiversidad dentro de la protección

PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA

convencional.

Enfatizaron en que el amparo es la vía adecuada e idónea para lograr la protección de las pretensiones ambientales que desplegaron y ponderaron la eficiencia de las medidas cautelares para proteger el ambiente por medio del derecho que lo regula, de naturaleza esencialmente preventiva.

Indicaron que la medida cautelar innovativa es de carácter extraordinario en tanto exige un requisito específico y característico: la irreparabilidad del daño infringido.

Reclamaron la garantía de acceso a la justicia ambiental reconocida por el Acuerdo de Escazú.

Relataron los antecedentes de una acción de amparo dirigida a anular la decisión administrativa que abrió el período de caza en la provincia de Entre Ríos el año 2022 y determinadas vicisitudes originadas en la aparición del virus productor de la influenza aviar en la Argentina.

Refirieron a distintas reuniones realizadas durante el año pasado en diversas ciudades entrerrianas en las que habrían participado organismos públicos, empresa turísticas dedicadas a la organización de cacerías y organizaciones no gubernamentales en defensa de la vida silvestre; en las que se habría tratado, entre otros temas, la caza menor de animales.

Denunciaron que pese a los debates ocurridos en las convocatorias antes referidas, el 19/05/23 la administración entrerriana resolvió por decisión N° 888/23 habilitar la caza menor de liebres, perdices y patos, en los lugares y cantidades que especificaron para cada especie.

PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA

La apertura del período de caza -dijeron- fue repudiado por numerosas entidades ambientalistas que mencionaron.

Enfatizaron que la habilitación de la caza menor amenaza la diversidad biológica en general y avasalla garantías y obligaciones constitucionales intergeneracionales.

Reprodujeron los artículos de la ley provincial de caza, la que como principio la prohíbe en todo el territorio para la fauna silvestre y expresa el interés público por protegerla, conservarla, propagarla y repoblarla.

Indicaron que la Resolución N° 888/23 admite en su texto que resulta imprescindible reducir la presión de caza sobre los animales silvestres.

Señalaron la inexistencia de monitoreos sobre las poblaciones de animales ni sustento técnico independiente que justifiquen la habilitación de su caza. Dijeron que los estudios existentes son inconsistentes, sesgados e insuficientes. No recomiendan especies susceptibles de ser cazadas ni son suficientes para fundar la medida adoptada.

Observaron que se autorizó la caza menor en determinados establecimientos turísticos, lo que implica que la pueden realizar personas con suficiente poder adquisitivo.

Señalaron que las aves que se pueden cazar son migratorias por lo que Entre Ríos debió acordar con otras jurisdicciones su decisión de permitir caza. Denunciaron inexistencia de controles y de programas de educación ambiental.

Enfatizaron que los estudios en los que se motivó la decisión

PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA

cuestionada fueron solicitados por la Cámara Argentina de Turismo Cinegético y Ambientalismo, promotora de la caza en el país, lo que a juicio de los actores, lo convierte en sesgado por interesado. Además se circunscribió a la provincia de Entre Ríos cuando las aves habilitadas a cazar son migratorias no conocen de límites políticos.

Dijeron que los estudios de la referida cámara carecen de información sobre los aspectos reproductivos de las especies y de los plazos aconsejados de cinco años para que los monitoreos sean válidos.

Pretendieron la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución N° 888/23 porque la entienden violatoria del artículo 41 de la Constitución Nacional y del derecho a la igualdad en la medida en que habilitó la caza menor únicamente en centros turísticos autorizados y no en todo el territorio provincial. Manifestaron que la resolución estableció una desigualdad irrazonable.

Denunciaron además que la decisión cuestionada afecta actualmente al derecho a un ambiente sano a niños, niñas y adolescentes; y compromete la calidad de vida de los habitantes y de las generaciones futuras.

Formularon un detallado análisis de la ley N° 22.421 regulatoria de la conservación de la fauna y exigieron que previo a la habilitación de la caza se hagan los estudios conforme las convenciones sobre conservación de especies migratorias y Ramsar.

Vincularon lo aquí reclamado con la causa que la jurisdicción penal de la ciudad de Gualeguaychú inició a raíz del fallecimiento de un cazador de nacionalidad mexicana ocurrida en un coto de caza.

Detallaron los compromisos internacionales que dijeron se han

PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA

violado por la resolución N° 888/23.

Discurrieron sobre la calidad de sujetos de derechos que atribuyeron a los animales y solicitaron a la jurisdicción así los declare.

En lo que refiere estrictamente a acreditar los extremos exigidos para solicitar una medida cautelar suspensiva, dedicaron dos páginas del extenso memorial, de página 80 a página 82.

Ponderaron no tener dudas sobre la irreparabilidad del daño y el peligro en la demora y bregaron por una inversión de las cargas probatorias.

Reservaron cuestión federal suficiente para la hipótesis en que la ordinaria desoiga su pedido, fundaron en derecho, destacaron el beneficio de justicia gratuita del que gozan, solicitaron se los exima de contracautelar, formularon juramento de estilo, detallaron la prueba y peticionaron, en lo sustancial por la prosperidad de la cautela.

2. Corrido el traslado, artículo 74 de la ley N° 8.369 (B.O. 4/10/90) y modificatorias, se presentó a juicio el Estado Provincial y opuso la improcedencia de la medida.

Destacó que sus contrincantes no desarrollaron los extremos exigidos para solicitar una cautela como la aquí requerida.

Señaló que los promotores del amparo han acumulado más tiempo desde la sanción de la decisión cuestionada a la fecha de su interposición que el que insume la sustanciación total del proceso, lo que -a su juicio- desvirtúa el denunciado peligro en demorar.

PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA

Subrayó que el acto censurado es regular, fue dictado en ejercicio de competencias propias y se lo presume legítimo. Cuestionó a los actores en tanto no han brindado dato alguno sobre la verosimilitud del derecho que invocaron.

Destacó que el objeto de la medida precautoria coincide con el del amparo, lo que lo convierte, según su razonamiento, en una sentencia anticipada.

Con cita a Gozáni se explayó sobre la intensidad exigida en los amparos ambientales para acreditar la verosimilitud en el derecho y la irreparabilidad del perjuicio, superior a la requerida en el resto de los procesos.

Desechó la inversión de las cargas probatorias solicitada por los promotores del amparo a la vez que consideró insuficiente la sola invocación del peligro en la demora y daño sin reparación que les atribuyó.

Se explayó con numerosas citas jurisprudenciales sobre la inexistencia de peligro en la demora en estos autos y finalizó con un detalle de la prueba, la reserva de la cuestión federal que introdujo y la petición de estilo.

3. La actora en su escrito introductorio denunció que la decisión cuestionada produce efectos intergeneracionales, particularmente en niños, niñas y adolescentes, por lo que se solicitó opinión al Ministerio Público de la Defensa, quien auspició acoger la medida promovida por las organizaciones protectoras de la vida silvestre.

4. En el considerando N° 9 del por todos conocido precedente "*Halabi, Ernesto c/ P.E.N.-ley 25.873-dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986*" del 24/02/09; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, luego de "...delimitar con precisión tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que

**PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA**

tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos", destacó que:

*"En todos esos supuestos, **la comprobación de la existencia de un "caso" es imprescindible** (art. 116 de la Constitución Nacional; art. 2 de la ley 27; y Fallos: 310: 2342, considerando 7°; 311:2580, considerando 3°; y 326: 3007, considerandos 7° y 8°, entre muchos otros), **ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición.**" (el destacado no es del original)*

Veamos entonces si en estas actuaciones se presenta o no el "caso" judicial.

5. En los actuados principales, sus actores persiguen la protección de un derecho de incidencia colectiva que tiene por objeto bienes colectivos - artículo 43 de la Constitución Nacional, 14 inciso b del C.C.C. y 66 de la ley N° 8.369-, objeto que también intentan en esta incidencia de justicia anticipada.

Concretamente aquí pretenden:

*"Se haga lugar a la medida cautelar innovativa y **se suspenda inaudita parte la vigencia** de la Resolución 888/23, teniendo en consideración el tiempo transcurrido de habilitación de caza de especies." (el destacado no es del original)*

6. Sobre la existencia de la Resolución N° 888/23 no tengo dudas. Los actores arrimaron a los autos principales y a mi pedido un texto del que predicaron ser una copia del original y la abogacía estatal en su responde no lo ha negado.

PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA

Se trata de un reglamento general dictado por un organismo dependiente del Ejecutivo Provincial en ejercicio de competencias constitucionales legalmente delegadas -inciso 2 del artículo 175 y artículo 45 de la Constitución Provincial-.

Particularmente, la ley provincial de caza N° 4841 (B.O. 8/01/70) faculta en general al Ejecutivo Provincial en su artículo 82 a reglamentarla y en su artículo 22, a la Dirección de Recursos Naturales, a inaugurar la temporada de caza, delimitar los ámbitos geográficos donde quedará habilitada, a vedarla y a modificar su duración.

El reglamento N° 888/23 categoriza como un acto administrativo general y abstracto, de naturaleza normativa, dirigido a una pluralidad indefinida de sujetos e innovador del ordenamiento jurídico entrerriano en tanto habilita la temporada de caza deportiva menor del corriente año, define las especies y cantidades habilitadas a cazar, delimita los lugares donde se la podrá efectuar y establece requisitos complementarios.

Tratándose de un acto administrativo general de naturaleza normativa su vigencia está supeditada a su publicidad. La publicidad, como exigencia previa a la eficacia de leyes y reglamentos destinados sustancialmente a normar conductas de universos indefinidos de sujetos, es una derivación elemental de los principios que estructuran el sistema republicano de gobierno, al cual nuestra administración adscribe por expresa disposición constitucional, artículo 1°.

Mientras no se publique, un reglamento será ineficaz y recién adquirirá eficacia una vez que la ciudadanía en general lo conozca a través de los medios legalmente habilitados a tal fin.

PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA

En nuestro derecho público provincial, la regla que establece el dispositivo publicitario de los actos administrativos generales es la ley de trámites administrativos -decreto ley N° 7060/83 ratificado por ley N° 7504 B.O. 25/02/85-. Su artículo 23 establece la publicidad de tales decisiones por edictos.

7. Repasada las diversas ediciones del Boletín Oficial de Entre Ríos desde la fecha de sanción de la Resolución N° 888/23 -19/05/23- al día de hoy, concluyo en que no ha sido publicada, por lo que la decisión administrativa cuya suspensión de vigencia se solicita, carece de vigencia.

La vigencia de los reglamentos se adquiere ocho días después de su publicación o desde que el acto administrativo publicado así lo indica, conforme el artículo 5 del C.C.C..

Nuestra jurisprudencia ha sido sumamente clara al respecto:

*“De lo que cabe colegir que recién cuando el Poder Ejecutivo promulga la norma, no ejerciendo su potestad de veto, lo sancionado se convierte en "ley vigente", aplicable y fuente generadora de derecho y obligaciones **y es desde su publicación o de la fecha posterior que está disponga que ésta cobra plena eficacia -art. 2º del Código Civil-.**”* (el destacado no es del original) Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos en "Romero María Elena C/ Municipalidad de San José de Feliciano s/ contencioso administrativo" del 18/09/2012

*“De igual modo el dictamen de la Procuración General del 07/8/2.009 (fs. 196 y vta.) ya refería a la inaplicabilidad de la Acordada 12/94 proponiendo la designación de la actora en el cargo.- (...)la Acordada 12/94 no resulta aplicable al presente concurso por no haber integrado el régimen normativo inicial y conocido en el llamado a concurso **ni haber sido***

PODER JUDICIAL DE ENTRE RÍOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA

oportunamente publicada en el Boletín Oficial de la Provincia por quien la ha dictado y resulta además ser el Organismo encargado de su aplicación." Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos en "Ardiles Brenda Leyné c/Estado Provincial por actos del Poder Judicial s/Contencioso administrativo" del 28/10/2013.

8. Sin vigencia, mal puede suspenderse la vigencia de la Resolución N° 888/23, como expresamente lo solicitan los promotores del amparo y de la cautelar.

En concreto, a la fecha no se presenta "caso" o "controversia" judicial, en tanto la resolución cuestionada carece de vigencia por ausencia de publicación lo que trae aparejado dos consecuencias, al menos, desde la perspectiva que aquí interesa. No existe de conflicto actual, en tanto la resolución, si bien existente, carece de vigencia y por ende de aplicación. Tampoco se verifica la posibilidad lógica y jurídica de acceder a la suspensión de un atributo, la vigencia, que la decisión administrativa no posee todavía.

9. Por si quedara alguna duda, tampoco la cautela puede prosperar, en la medida en que sus promotores limitaron su auspicio al discurso.

No destinaron mayores esfuerzos a precisar en que consiste la verosimilitud del derecho del colectivo del que se autoproclamaron sus representantes y que denunciaron afectado por la inexistente vigencia de la resolución que cuestionaron y menos aún explicaron por que la demora en resolver puede generar algún peligro y en tal caso en que consiste.

En tales condiciones de orfandad, un despacho cautelar resulta jurídicamente imposible de disponer, sin afectar reglas mínimas que rigen su decisión.

**PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
N° 1 - PARANA**

10. Por lo expuesto y habiendo dictaminado el Ministerio Público de la Defensa,

RESUELVO:

I. Denegar la medida cautelar solicitada por el Centro para el Estudio y Defensa de las Aves Silvestre -CEYDAS-, Conciencia Animal, Ayuda Animal y Ecoguy Gualeguay.

II. Imponer las costas a los solicitantes, sin perjuicio del beneficio de justicia gratuita del que gozan previsto en el artículo 69 de la ley N° 8.369. Honorarios para su oportunidad.

III. Notificar y elevar de inmediato a la Secretaría de Amparos del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, en donde tramita la causa principal "Centro para el Estudio y Defensa de las Aves Silvestres (CEYDAS) y otros c/ Estado Provincial s/ medida cautelar (expte. 1921 amparo ambiental colectivo)"

Regístrese, notifíquese en la forma prevista en los arts. 1 y 5 del Reglamento de Notificaciones Electrónicas (Ac. Gral. N° 15/18 STJER),

Debido a desperfectos técnicos sufridos en la red eléctrica y de internet ocurridos en la sede en la cual funciona la Cámara en lo Contencioso Administrativo y en tanto el trámite no admite demoras, la presente se suscribe mediante firma electrónica -Resolución STJER N°28/20, del 12/04/2020, Anexo IV-, prorrogada por acuerdo especial del 20/04/20, prescindiéndose de su impresión en formato papel. Oportunamente Infórmese por Secretaría los inconvenientes técnicos ocurridos, al STJ.

Marcelo Baridón.

Vocal de Cámara CCA N°1