

**JUICIO: “JOSE CARLOS CASA GRANDE C/ RESOLUCIÓN N° 11 DEL 09 DE SETIEMBRE DE 2023 Y OTRO DICT. POR MUNICIPALIDAD DE GENERAL EUGENIO A GARAY” (Expte. N° 101, Año 2025).**

**AUTO INTERLOCUTORIO**

**ASUNCIÓN**, en el día de la fecha asignada por el sistema de certificación electrónica y de numeración automatizada del expediente electrónico, obrante al pie del presente instrumento;

**V I S T A:** La Medida Cautelar solicitada por el Abogado ARIEL BENICIO RAMIREZ TRINIDAD, en nombre y representación del señor JOSE CARLOS CASA GRANDE, y;

**C O N S I D E R A N D O:**

**Que**, en fecha 28 de marzo de 2025 se presentó el ARIEL BENICIO RAMIREZ TRINIDAD, abogado en nombre y representación del señor JOSE CARLOS CASA GRANDE, ante el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, a solicitar la Medida Cautelar en los autos caratulados: “JOSE CARLOS CASA GRANDE C/ RESOLUCIÓN N° 11 DEL 09 DE SETIEMBRE DE 2023 Y OTRO DICT. POR MUNICIPALIDAD DE GENERAL EUGENIO A GARAY” manifestando cuanto sigue: “... En ningún momento la ordenanza no dice cuáles son esos antecedentes concretos, ni cuáles son los daños ocasionados. La ordenanza es incongruente desde el momento que regula o prohíbe en todos los territorios del Distrito la instalación de emprendimientos agrícolas mecanizada que demande el uso de agroquímico. Revelando la inconsistencia del razonamiento que motiva la ordenanza que demuestra la intención es perseguir al productor, por que causa daños. Finalmente, la ordenanza autoriza al Intendente Municipal a suspender las actividades de cultivos de sojas, maíz, y otros. supuestamente por razones ambientales. Facultad que corresponde a la SEAM (HOY MADES). Repito, en forma exclusiva y excluyente. Por las razones expuestas, solicito que sea revocada la resolución N° 11/2023 de fecha 09 de septiembre de 2023, y Resolución N° 23/2024. De fecha 31 de mayo de 2024. Previa Consulta a la sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre la Constitucionalidad de la ordenanza N° 11/2023 de fecha 09 de septiembre de 2023, y Resolución N° 23/2024. De fecha 31 de mayo de 2024. De conformidad con lo que disponen los arts. 693 y sgtes del C.P.C. Solicito como medida cautelar la suspensión de los efectos de la resolución N° 11/2023 de fecha 09 de septiembre de 2023, y Resolución N° 23/2024. De fecha 31 de mayo de 2024. Dictada por la Municipalidad de Gral. Eugenio A. Garay. Del departamento del Guaira...”. –

**Posteriormente**, en fecha 21 de abril de 2025 se presentó Marta Bogado Monges, en nombre y representación de la Municipalidad de Gral. Eugenio A. Garay a contestar vista de la medida cautelar que le fuere corrida, alegando que: “...Por la representación que invisto, comparezco en tiempo y forma a contestar la vista de la medida cautelar solicitada por el señor JOSÉ CARLOS CASA GRANDE, dispuesta



mediante el Oficio N° 287 emanado del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, y recibida por mi representada en la sede de la Municipalidad de Gral. Eugenio A. Garay en fecha 8 de abril de 2025. En su parte pertinente, dicho oficio expresa textualmente: "De la Medida Cautelar conforme al escrito de fecha 28 de marzo de 2025, en consecuencia, de la misma, córrase vista al Señor INTENDENTE DE LA MUNICIPALIDAD DE GENERAL EUGENIO A. GARAY, por el plazo de CINCO (5) DÍAS perentorios". - ANTECEDENTES DE LA RESOLUCIÓN MUNICIPAL IMPUGNADA. En representación de la Municipalidad de Gral. Eugenio A. Garay, municipio cuya actividad principal radica en el turismo ecológico del Cerro Tres Kandú, la cima más elevada del Paraguay, y la producción agroecológica, y previo a contestar la vista de la medida cautelar solicitada por el señor JOSÉ CARLOS CASA GRANDE, me permito respetuosamente exponer a los Excelentísimos Ministros los antecedentes de la Resolución N° 11, de fecha 9 de septiembre de 2023, que motiva nuestra presencia ante este estrado jurisdiccional. El dictado de la referida resolución responde al pedido formal de la ciudadanía del municipio de Gral. Eugenio A. Garay, respaldado por organizaciones locales, productores agroecológicos, asociaciones de turismo sostenible y grupos ambientalistas. Estas entidades solicitaron la prohibición del monocultivo de soja y del uso de agroquímicos asociados; recayendo en la Resolución N° 11, "Por la cual se prohíbe en todo el distrito de Gral. Eugenio A. Garay la explotación agrícola mecanizada que demande el uso de agroquímicos", fundamentando su petición en los graves impactos negativos de dichas prácticas sobre la biodiversidad, la salud pública, la producción agroecológica, las ferias de productos agroecológicos, el turismo ecológico y la economía local. Es importante destacar que el municipio de Gral. Eugenio A. Garay alberga la mayor extensión de la Reserva de Recursos Manejados del Ybytyruzú, definida como "aquellas áreas que permiten conjugar el mantenimiento de la diversidad biológica con la utilización sustentable de los ecosistemas y sus componentes". Esta reserva abarca más del 60% del territorio municipal y se encuentra regulada por su Plan de Manejo, el cual establece las actividades permitidas y no permitidas tanto en las Zonas Silvestres Manejadas como en las Zonas de Producción Sustentable. El resto del territorio, que comprende menos del 40% y se denomina zonas aledañas, se extiende desde el límite de la zona de amortiguamiento hasta los confines con los municipios vecinos, constituyendo áreas de gran importancia estratégica y ecológica que justifican la necesidad de preservar sus ecosistemas. La ciudadanía, en ejercicio de su derecho a participar en las decisiones que afectan su entorno, ha instado a la Municipalidad a establecer normativas que protejan el medio ambiente, el paisaje natural de los alrededores del Ybytyruzú y las actividades económicas sostenibles que garantizan el desarrollo del municipio. Entre estas actividades, se destacan la producción agroecológica, el turismo ecológico en el Cerro Tres Kandú (cima más elevada del Paraguay) y las ferias de productos agroecológicos, pilares fundamentales de la economía local. En representación de la Municipalidad de Gral. Eugenio A. Garay, procedo a contestar la vista de la medida cautelar que fuera corrida en fecha 8 de abril de 2025, según el Oficio N° 287. En defensa de los intereses del municipio, debo alegar preliminarmente que el señor JOSÉ CARLOS CASA GRANDE, al solicitar la medida cautelar, debe acreditar la concurrencia conjunta de tres requisitos esenciales. De no cumplirse esta condición, su petición no puede ser acogida favorablemente por este Tribunal. De la simple lectura de su escrito de demanda obrante en autos, se observa claramente que su pretensión de fondo coincide con lo solicitado en la medida cautelar. Por lo tanto, de otorgarse la misma, se estaría realizando un análisis anticipado del fondo de la cuestión, sin que existan motivos verdaderamente fundados que justifiquen su procedencia. En su CONSIDERANDO, la mencionada resolución expresa: "Que, la explotación agrícola mecanizada en pleno casco urbano que implique; uso intensivo de agroquímicos; desmonte y tala indiscriminada de árboles; contaminación de cauces hidricos;



representa un daño para el medioambiente y la salud de la comunidad en general. Que las fincas y parcelas con las características señaladas más arriba no reúnen las condiciones para su instalación en medio de vecinos pues la misma ponen en peligro a todo el distrito y al entorno del CERRO TRES KANDU, zona de amortiguamiento de la Reserva Ybytyruzu". Finalmente, en su parte RESOLUTIVA dispone: "/" PROHIBIR la instalación de emprendimientos agrícolas mecanizadas que demanden el uso de agroquímicos. 2º PROHIBIR el uso y la fumigación de la producción agropecuaria con agroquímicos en toda la jurisdicción de este distrito". FALTA DE PRESUPUESTOS INEXCUSABLES PARA LA ADMISIÓN DE LA MEDIDA "CAUTELAR" SOLICITADA: En el presente caso, la parte actora solicita, como medida cautelar, la "SUSPENSIÓN DE LAS PROHIBICIONES ESTABLECIDAS EN LA RESOLUCIÓN MUNICIPAL OBJETO DE LA PRESENTE DEMANDA", con el fin de llevar a cabo sus cultivos utilizando los productos prohibidos en la resolución impugnada. IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA DE URGENCIA SOLICITADA: A continuación, se exponen los fundamentos que demuestran la notoria improcedencia de la medida cautelar solicitada: 1. CUMPLIMIENTO IMPOSIBLE DE LA MEDIDA CAUTELAR: Si bien se pretende una medida precautoria, es importante recordar que su objeto es impedir que, durante el tiempo que transcurre entre el inicio de un proceso y la sentencia definitiva, sobrevenga cualquier situación que imposibilite o dificulte el cumplimiento de esta, o torne inoperantes sus efectos. 2. LO QUE SE PRETENDE CON LA MEDIDA CAUTELAR ES UN "ANTICIPO" DE LA SENTENCIA DE MÉRITO, NO UNA MEDIDA CAUTELAR: La doctrina unánimemente señala que las medidas cautelares tienen una finalidad instrumental, que es asegurar el posible cumplimiento de la sentencia. De ningún modo implican adelantar los efectos de la misma, que es precisamente lo que aquí se pretende. b. INEXISTENCIA DE PELIGRO EN LA DEMORA: El peligro en la demora (*periculum in mora*) exige que exista una probabilidad objetiva de que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda no pueda realizarse, es decir, que con el transcurso del tiempo los efectos del fallo final resulten prácticamente inaplicables. No basta la simple creencia o aprehensión del solicitante, sino que debe derivarse de hechos razonablemente apreciados en sus posibles consecuencias, que ya no podrían ser reparados en adelante. Debe basarse exclusivamente en la propia necesidad del proceso y no como un anticipo de la pretensión principal. El supuesto motivo que expone el actor, referente a "pérdidas económicas", no se relaciona directamente con la pérdida del derecho en disputa. En caso de prosperar la demanda principal, su actividad podría ser retomada en el futuro. En el presente caso, no nos encontramos ante un "estado de peligro que impida aguardar la sentencia, ni ante una situación en la que deba dictarse una medida para evitar la frustración de un futuro fallo. En estas condiciones, no pueden suspenderse las prohibiciones establecidas en la Resolución Municipal impugnada. Se recuerda que los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y obligatoriedad de cumplimiento inmediato. El interés general no puede ceder ante el interés particular de los administrados, por lo que debe esperarse la culminación del proceso para que la sentencia determine la procedencia o improcedencia de la demanda, evitando que la resolución de la medida cautelar se convierta en un prejuzgamiento. Si el peligro no existe, la medida, cautelar carece de justificación. En cuanto a la prestación de contracauteles, el accionante tampoco cumple con la exigencia legal, ya que solo la ofrece tímidamente, sin solicitar que se imprima el trámite para su formalización. Por lo tanto, no se puede dar curso a un pedido que no se formula idónea ni adecuadamente. La Municipalidad de Gral. Eugenio A. Garay, como órgano responsable del desarrollo local, tiene el deber de velar por el bienestar de la población, la protección de los recursos naturales y la sostenibilidad de las actividades económicas en el municipio. En cumplimiento de este deber, ha dictado la Resolución N° 11 del 9 de septiembre de 2023, fundamentándose en los siguientes principios rectores: Principio de Precaución: Ante la falta de certeza



científica sobre posibles impactos ambientales, sociales o económicos, se deben adoptar medidas preventivas para evitar daños graves o irreversibles al medio ambiente y a la salud de las personas. **Principio de Prevención:** Priorizar acciones que eviten la generación de Impactos negativos antes de que ocurran, promoviendo prácticas sostenibles que reduzcan riesgos para el medio ambiente y la comunidad local. **Principio de Equidad Intergeneracional:** Reconocer que los recursos naturales deben ser gestionados y utilizados de manera que las generaciones futuras puedan disfrutar de ellos en las mismas condiciones de calidad y disponibilidad que las generaciones presentes. **Principio de Progresividad:** Establecer medidas de mejora continua en la protección del medio ambiente, la promoción de la agroecología y el turismo sostenible, buscando fortalecer progresivamente las políticas y normativas que contribuyan al desarrollo sustentable del municipio. **Principio de Responsabilidad:** Garantizar que los responsables de actividades que generen impactos negativos en el medio ambiente asuman las consecuencias legales, económicas y sociales de sus actos, conforme a las leyes vigentes y a lo establecido en la Resolución. **Principio de Sustentabilidad:** Asegurar que las actividades económicas y sociales del municipio se realicen respetando la capacidad regenerativa del medio ambiente, promoviendo un equilibrio entre el desarrollo económico, la conservación de los recursos naturales y el bienestar de la comunidad. En atención a estos principios, se busca proteger el entorno natural del municipio, preservar las zonas aledañas a la Reserva de Recursos Manejados del Ybytyruzú, la producción agroecológica, las ferias de productos agroecológicos y el turismo ecológico sostenible, y garantizar el respeto por la salud, la cultura y el desarrollo económico de la población local...”.

**Consecuentemente** fue dictada la Providencia de fecha 05 de mayo del 2025 en la cual se estableció: “...Atento al escrito de fecha 21 de abril del 2025, presentado por el representante de la parte demandada, téngase por contestada la vista de la Medida Cautelar, y, en consecuencia, LLÁMESE AUTOS PARA RESOLVER...”.

En consecuencia, corresponde pasar al estudio de la cuestión debatida, que se circunscribe a determinar la procedencia de la **MEDIDA CAUTELAR** de suspensión de los efectos del Acto Administrativo que es dictado por la **DICT. POR MUNICIPALIDAD DE GENERAL EUGENIO A GARAY contra LA RESOLUCIÓN N° 11 DEL 09 DE SETIEMBRE DE 2023 Y OTRO**, ínterin se sustancia el fondo de la cuestión.

Conforme a lo que establece nuestro código de forma, es necesario que el peticionario de la medida cautelar, reúna y acredite los tres presupuestos exigidos en el artículo 693 del C.P.C. “...Quien solicite una medida cautelar deberá, según la naturaleza de ella: a) acreditar prima facie la verosimilitud del derecho que invoca”; “b) acreditar el peligro de pérdida o frustración de su derecho o la urgencia de la adopción de la medida según las circunstancias del caso” y “c) otorgar contra cautela para responder de todas las costas y de los daños y perjuicios que pudiere ocasionar si la hubiese pedido sin derecho, salvo aquellos casos en que no se la requiera por la naturaleza de la medida solicitada...”.-



Es sabido que estos presupuestos se deben dar de manera conjunta y sucesiva, de lo que surge que, incumplido uno, deviene innecesario el análisis de los demás, ya que la norma compele al cumplimiento conjunto de cuanto ella dispone, por lo que la ausencia o inobservancia de uno de ellos, define negativamente la suerte de la pretensión cautelar.

Sobre el requisito de la verosimilitud del derecho, el art. 693 CPC dispone que esta acreditación debe realizarse a “*prima facie*”. En otros términos, este examen, a norma de la disposición citada, debe ser hecho en forma superficial, pues el estudio de la procedencia de una medida cautelar no requiere la observación del fondo de la materia puesta a discusión.

De ahí surge la brevedad y la urgencia en el trámite de la medida y en los plazos para que sea resuelta. En resumen, se debe examinar si prima facie, el derecho invocado es verosímil para otorgar la medida, pues de ningún modo corresponde estudiar acá la procedencia de la pretensión de fondo que se reclama, que será analizada en la sentencia definitiva. Abonando lo expuesto: “*las medidas cautelares se otorgan sobre la base de la mera verosimilitud del derecho que se pretende asegurar (fumus bonis iuris). La protección cautelar obedece a la necesidad de proteger un derecho que todavía no es cierto, líquido y consolidado, sino tan solo probable y aun dudoso, es decir, un derecho incipiente*” (MORELLO, Augusto Mario, SOSA, Gualberto Lucas y BERIZONCE, Roberto Omar. *Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires y de la Nación comentados y anotados. Librería Editora Platense – Abeledo Perrot, La Plata – Buenos Aires, 2011, 2<sup>a</sup> ed., pág. 493*).

En el caso que nos ocupa, la verosimilitud del Derecho invocado por la accionante, no se hace patente, en razón de que la misma no abordó suficientemente la cuestión como para permitir a este Tribunal valorar el tema en conflicto, bajo el principio de establecer el “Humo del buen Derecho” a su favor, y que permita a prima facie determinar la viabilidad de su Derecho sin entrar directamente el fondo de la cuestión, extremo que no es permitido en el presente estadio procesal para la viabilidad del otorgamiento de una medida precautoria. Como la parte actora no manifiesta la urgencia de la medida y al no estar presente uno de los tres presupuestos deviene innecesario el estudio de los dos restantes pues la concurrencia exigida en la Ley no se concreta y en consecuencia la medida peticionada no puede prosperar.

Por lo demás, el Acto Administrativo recurrido **LA RESOLUCIÓN N° 11 DEL 09 DE SETIEMBRE DE 2023 Y OTRO DICT. POR MUNICIPALIDAD DE GENERAL EUGENIO A GARAY** es un órgano competente, en uso de sus atribuciones legales. Consecuentemente, cumple los requisitos de validez y ejecutoriedad, por este motivo, otorgar la petición a estas alturas incipientes del proceso, puede configurar



una pre-opinión sobre el fondo del litigio, y de concedérsela, este Tribunal estaría incurriendo en prejuzgamiento sobre la cuestión de fondo.

Por lo expuesto concluimos que el requisito de la verosimilitud del derecho, no se encuentra acreditada. Como se tiene dicho, al no hallarse comprobado el primer presupuesto, el análisis de los demás deviene inoficioso, por lo que corresponde en estricto derecho, RECHAZAR la medida cautelar solicitada. En cuanto a las COSTAS, las mismas deben imponerse en el orden causado por cuanto a la autoridad administrativa se le requirió intervención al solo efecto de precautelar la presunción relativa de legitimidad que preside su obrar. –

**POR TANTO**, en mérito a las consideraciones apuntadas y las normas legales citadas; -**TRIBUNAL DE CUENTAS, PRIMERA SALA**

**R E S U E L V E:**

**1. RECHAZAR la MEDIDA CAUTELAR** peticionada en el escrito de inicio de la demanda, por el Accionante, JOSE CARLOS CASA GRANDE. por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución

**2. IMPONER LAS COSTAS** en el orden causado de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución.

**3. NOTIFICAR** electrónicamente conforme a lo establecido en el Art. 102 de la Ley Nro. 6822/21.

**4. REGISTRAR** y conservar en el gestor documental del Poder Judicial, en los términos del Art. 66 de la Ley N 6822/2021 y la Acordada N° 1108/2016, dictada por la Excmra. Corte Suprema de Justicia.

CONSTANCIA: ESTA RESOLUCIÓN FUE REGISTRADA DIGITALMENTE EN LA DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA JUDICIAL.

