

DIRECCIÓN DE DERECHO AMBIENTAL

Causa N° 54/2025. -

Dictamen N° 02/2025.

Asunción, 28 de abril del 2025. -

Visto: el Oficio N° 112, de fecha 21 de abril de 2025, remitido por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno, Secretaría 2, de la ciudad de Villarrica, de la II Circunscripción Judicial de Guairá, en referencia al Expediente N° 54/2025, caratulado [REDACTED]

[REDACTED], y recibido en el correo institucional de la Dirección en fecha 21 de abril de 2025, requiriendo a ésta oficina técnica especializada, emita un dictamen técnico - jurídico, sobre: "...la medida cautelar solicitada por la parte actora..." (sic). -----

Antecedentes. -

El Sr. [REDACTED] ha promovido un juicio de interdicto de retener la posesión contra el señor P. [REDACTED] Mora, alegando entre otras cosas que, el inmueble de su propiedad donde desarrolla un complejo turístico, denominado SALTO CRISTAL ECOAVENTURA, cuenta con la aprobación del informe de Auditoría de Cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental, aprobado por **Resolución DGCCARN A.A N° 3840/2024**, del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES; asimismo, cuenta con la **constancia de Revalidación de Prestación de Servicios N° 0000005487**, emitida por la Secretaría Nacional de Turismo - SENATUR, y además, cuenta con patente, para la explotación comercial del turismo de la Municipalidad de Borja. Igualmente, refiere que cuenta con las medidas de protección necesaria para mantener la seguridad de los turistas, que fueron aprobadas por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Senatur, atendiendo que el establecimiento tiene una pendiente pronunciada, con rocas que podrían ocasionar accidentes a los que concurran al sitio, si no se maneja con las recomendaciones de las autoridades respectivas. Finalmente, refiere que el Salto Cristal tiene dos vías de acceso, una por su propiedad y la otra por el curso natural de Arroyo Cristal. -----

Por otra parte, denuncia que, el demandado, el Sr. [REDACTED], ha ingresado a su propiedad sin su autorización, incitando además a través de las redes sociales a las personas a ingresar en el inmueble donde se desarrolla el proyecto turístico denominado SALTO CRISTAL ECOAVENTURA, bajo el argumento que visitar el Salto es gratis y que pertenece a todos los paraguayos, y para ello, procede cortar el alambrado que divide ambas propiedades. -----

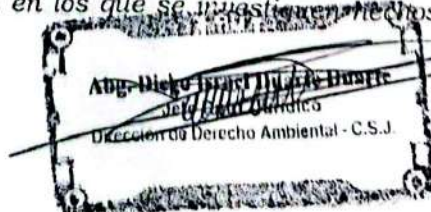
Ante dichas circunstancias fácticas solicita al Juzgado disponga como medida cautelar: **"...1. La prohibición de acceso al Sr. [REDACTED] y cualquier otra persona al inmueble de mi posesión..., a excepción por los sitios habilitados por la Senatur y el MADES, en salvaguarda a la integridad física de las personas. 2. La prohibición de cortar las alambradas, límites del inmueble, cuyo dominio y posesión tiene el Sr. [REDACTED] (sic), 3. La prohibición de realizar cualquier acto tendiente a inquietar o turbar la posesión y dominio del Sr. [REDACTED] y utilizar las instalaciones sobre el inmueble..."** (sic). -----

De la competencia para elaborar Informes Técnicos, Científicos o Dictámenes Jurídicos. -

Que, en el marco de lo establecido en el Art. 2°, de la Acordada N° 1314, de fecha 04 de junio del 2019, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, otorga a la Dirección de Derecho Ambiental, **"...la calidad de "Unidad de Apoyo Técnico - Jurídico de Asistencia Jurisdiccional, Especializada en Derecho Ambiental, con prerrogativas para la elaboración de informes técnicos, científicos, o dictámenes jurídicos, que podrán ser introducidos como elementos de convicción en el marco de los procesos penales, contencioso administrativo, civil y comercial en los que se inuestiguen hechos punibles**



Ing. For. Carlos Barrios
Dirección de Derecho Ambiental
Corte Suprema de Justicia



DIRECCIÓN DE DERECHO AMBIENTAL

Causa N° 54/2025. -

Dictamen N° 02/2025.

contra las bases naturales de la vida humana, contra medio ambiente, u otros en los cuales se encuentran comprometidos como objeto de litigio, intereses difusos o bienes colectivos ambientales..." (sic), y en atención a dicha disposición normativa, conjuntamente con las cuestiones fácticas arriba desarrolladas muestran que, el objeto del litigio podría comprometer bienes colectivos ambientales, por cuanto que, se procede a dar curso a lo solicitado, y en tal sentido; conforme a los documentos remitidos por el Juzgado, los Departamentos Jurídico y Técnico, de manera conjunta, pasan a emitir su opinión respecto a la medida cautelar solicitada, en los siguientes términos: -----

Análisis Técnico - Jurídico. -

Que, tomando en cuenta las instrumentales remitidas a la vista, los Departamentos Técnico y Jurídico, proceden a verificar de manera conjunta, la concurrencia o no de los presupuestos establecidos en el **artículo 693¹ del Código Procesal Civil, para recomendar sea otorgada o denegada la medida cautelar peticionada en autos.** -----

Adentrándonos a dicho estudio, se tiene que el litigio tiene por objeto una disputa sobre los derechos de posesión del inmueble, así como los límites de la propiedad privada, y para asegurar la posesión del inmueble, el accionante pide como medida de cautelar **"...1. La prohibición de acceso al Sr. [REDACTED] y cualquier otra persona al inmueble de mi posesión..., a excepción por los sitios habilitados por la Senatur y el MADES, en salvaguarda a la integridad física de las personas. 2. La prohibición de cortar las alambradas, límites del inmueble, cuyo dominio y posesión tiene el Sr. [REDACTED]. (sic), 3. La prohibición de realizar cualquier acto tendiente a inquietar o turbar la posesión y dominio del Sr. [REDACTED] y utilizar las instalaciones sobre el inmueble..." (sic).** -----

En principio, las medidas cautelares solicitadas no guardan relación con temas que deban ser atendidas por esta oficina especializada, tomando en cuenta la naturaleza de la acción planteada que busca tutelar la posesión de un inmueble, motivos por el que nos reservamos a emitir opinión alguna, respecto a la concurrencia o no de los presupuestos genéricos de las medidas cautelares. -----

Sin embargo, a la luz de las instrumentales remitidas a la vista, muestran que el inmueble objeto del litigio cuenta con la aprobación del informe de auditoría de Cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental, aprobado por **Resolución DGCCARN A.A N° 3840/2024**, del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES; asimismo, cuenta con la **constancia de Revalidación de Prestación de Servicios N° 0000005487**, emitida por la Secretaría Nacional de Turismo - SENATUR, para la explotación comercial del turismo en el complejo turístico denominado SALTO CRISTAL ECOAVENTURA, autorizaciones éstas que se hallan orientadas al uso sostenible de los recursos hídricos y boscosos, obrantes dentro el predio del inmueble, objeto del juicio, lo cual significa que se halla comprometido recursos naturales, en donde se hace uso y aprovechamiento sostenible del lugar, conforme a los parámetros previstos en la legislación ambiental, motivos éstos que merecen una especial atención por parte del Juzgado, al momento de expedirse respecto a la medida solicitada. -----

Código Procesal Civil. Art.693.- Presupuestos genéricos de las medidas cautelares. "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 contracautela 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". -----



Ing. Fernando Barros
Dirección de Derecho Ambiental
Corte Suprema de Justicia

Abg. Diego Israel García
Dirección de Derecho Ambiental - C.S.J.



DIRECCIÓN DE DERECHO AMBIENTAL

Causa N° 54/2025. -

Dictamen N° 02/2025.

Atendiendo a dichas circunstancias se procede a realizar algunas consideraciones que podrían ser observadas por las autoridades judiciales como administrativas, cuando deban tomar decisiones sobre cuestiones que podrían afectar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de tal forma que permitan asegurar su disponibilidad, calidad, etc., debiendo para el efecto, tomar los recaudos previstos en las normas ambientales que, para todos los casos, regulan las actividades pasibles de generar un impacto ambiental. -----

Es importante señalar que, se debe priorizar los derechos esenciales garantizados en la Constitución y las convenciones internacionales, conforme a la jerarquía de las normas vigentes². En este sentido, el Artículo 7° de la Constitución Nacional, reconoce el **derecho a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado**, estableciendo como objetivos prioritarios de interés social, la preservación y la conservación del medio ambiente, y seguidamente, en su Artículo 8°, **de la protección ambiental**, establece que **"...Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley..."** (sic). -----

Para tal efecto, la Ley N° 294/93 "Evaluación de Impacto Ambiental"³ dispone la obligatoriedad de someter a Evaluación de Impacto Ambiental, toda obra o **actividad humana que afecten la biodiversidad, los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento**. Dicha evaluación consiste en un estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, tanto para proyectos a ser realizados, como los que se encuentran en ejecución. -----

Ahora bien, en el marco del presente juicio, la actora enfatiza el aprovechamiento de los recursos naturales, servicios ecosistémicos proveídos por el lugar dónde se encuentra el Salto Cristal, es decir el recurso hídrico, sujeto bajo el régimen de la Ley N° 3239/2007 "De los Recursos Hídricos del Paraguay", estableciendo en el Artículo 3, Inc. h) como uno de sus principios rectores que: **"...La gestión de los recursos hídricos debe darse en el marco del desarrollo sustentable, debe ser descentralizada, participativa y con perspectiva de género..."** (sic). Asimismo, refiere que, uno de los enfoques que debe orientar la Política Nacional de Recursos Hídricos, es el **uso sustentable, racional e integral de los recursos hídricos**⁴. -----

Es así que, la actividad ejecutada en el inmueble objeto de juicio cuenta con la **Declaración de DGCCARN N° 017/2021**, por la que se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Referencia, y la **Resolución DGCCARN A.A N° 3840/2024** por la que se aprueba su auditoría de cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental, donde en sus artículos 4°, 5° y 6°, obliga al responsable de la actividad, a velar por el cumplimiento de la legislación, así como las demás imposiciones que se desarrolle. ----

² Código Procesal Civil. Art.15.- Deberes. "Son deberes de los jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial; ...b) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia bajo pena de nulidad..."sic. -----

³ Ley 294/93 "EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL", Art. 1°: "Declárase obligatoria la Evaluación de Impacto Ambiental. Se entenderá por Impacto Ambiental, a los efectos legales, toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos". -----

⁴ Ley 3239/2007 DE LOS RECURSOS HIDRICOS DEL PARAGUAY, Art. 4°: La Política Nacional de los Recursos Hídricos se abocará a los siguientes objetivos básicos: a) Impulsar el uso sustentable, racional e integral de los recursos hídricos, como elemento condicionante de la supervivencia del género humano y de todo el sistema ecológico, promoviendo con amplio sentido protector su mejor disfrute, el de los otros recursos naturales y del ambiente. Para ello, deberá tenerse en cuenta la unidad del recurso en cualquiera de las etapas del ciclo hidrológico, la interdependencia entre los distintos recursos naturales y entre los distintos usos del agua, el condicionamiento del ambiente, la protección, conservación y restauración de ecosistemas y productores de agua controlando y manejando las influencias que es capaz de producir la acción humana. -----



Ing. For. Carlos Barrios
Dirección de Derecho Ambiental
Corte Suprema de Justicia

Abg. Diego Israel Duarte Duarte
Director de Derecho Ambiental - C.S.J.



DIRECCIÓN DE DERECHO AMBIENTAL

Causa N° 54/2025. -

Dictamen N° 02/2025.

Es por ello que, para garantizar las actividades de desarrollo en general, y en este caso, para que las actividades con fines turísticos se desarrolle de manera sustentable, en zonas donde se encuentren recursos hídricos, el Artículo 28°, de la Ley de Recursos Hídricos del Paraguay⁵ impone la obligación de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental, prevista en la Ley N° 294/93, y sus reglamentaciones, utilizando este mecanismo de control, para supervisar las condiciones en que se encuentran las aguas y prever las medidas necesarias para su preservación y mantenimiento. **El cumplimiento de estas condiciones es el que habilita legalmente la actividad y asegura la prevención de riesgos ambientales, sociales y personales.** Quedan exceptuados de esta obligación los usos relacionados con el ejercicio del derecho previsto en el Artículo 15° de la Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay⁶. -----

Igualmente, es menester señalar que, este trámite administrativo denominado Evaluación de Impacto Ambiental, se inicia con la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, a ser analizado por la autoridad de aplicación, y que derivará en el otorgamiento de la correspondiente autorización, para el desarrollo de cualquier actividad humana, que tenga por objeto el uso, aprovechamiento y afectación de los recursos naturales y el ambiente, previendo las medidas de mitigación de impacto ambiental, para que el desarrollo de dicha actividad sea sostenible. Y, a través de la auditoría realizada por el responsable, fue aprobada por la autoridad de aplicación (Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), la correspondiente acreditación del cumplimiento de las condiciones impuestas. -----

En el caso que nos ocupa, la actora ha arrojado las documentaciones relacionadas respecto al inmueble donde opera el complejo turístico, denominado **SALTO CRISTAL ECOAVENTURA**, con la que demuestra que sus instalaciones se encuentran adecuadas para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de forma segura para las personas. No obstante, el cumplimiento de los requerimientos legales para el aprovechamiento de los recursos naturales, solo habilita la actividad declarada, que se encuentre dentro del inmueble, y que cuenta con las habilitaciones y/o licencias respectivas, no pudiendo extralimitarse por fuera de los límites de una propiedad -----

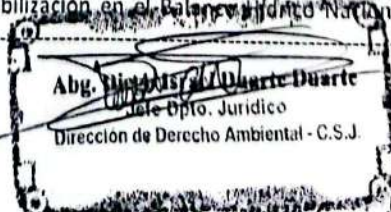
Ello significa que, indistintamente a la concurrencia o no de los presupuestos establecidos en el artículo 693 del CPC, cualquier determinación que tome el Juzgado, deberá estar en armonía a lo establecido en los artículos 7° y 8° de la Constitución Nacional, así como por el **principio precautorio**, reconocido por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el "Cambio Climático (CMNUCC)", específicamente en el principio 15, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el cual dispone que *"con el fin de proteger el medio ambiente, las autoridades nacionales deberán aplicar ampliamente el principio de precaución conforme a sus capacidades"*. -----

⁵ Ley N° 3239/2007 "DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DEL PARAGUAY", Art. 28°. Previo a su realización, todas las obras o actividades relacionadas con la utilización de los recursos hídricos deberán someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental previsto en la Ley N° 294/93 "EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL" y sus reglamentaciones. Quedan exceptuados de esta obligación los usos relacionados con el ejercicio del derecho previsto en el Artículo 15 de la presente Ley. -----

⁶ Ley N° 3239/2007 "DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DEL PARAGUAY", Art. 15°. Los recursos hídricos superficiales y subterráneos de uso para fines domésticos y de producción familiar básica que sean utilizados de manera directa por el usuario, sin intermediación de ningún tipo, son de libre disponibilidad, no están sujetos a permisos ni concesiones ni impuestos de ningún tipo y deberán estar inscriptos en el Registro Nacional de Uso y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos, al solo fin de su contabilización en el Balance Hídrico Nacional. Se reglamentará el control de este tipo de uso. -----



Ing. Bor. Carlos Barrios
Dirección de Derecho Ambiental
Corte Suprema de Justicia





DIRECCIÓN DE DERECHO AMBIENTAL

Causa N° 54/2025. -

Dictamen N° 02/2025.

El principio precautorio ambiental establece que, ante la amenaza de un daño grave e irreversible al medio ambiente, la falta de certeza científica absoluta no debe usarse como razón para posponer la adopción de medidas eficaces para prevenir ese daño. En otras palabras, al no tener conocimiento de los daños que pudiera ocasionar una actividad que fuera analizada, es mejor actuar preventivamente para evitar daños que pudieran ocasionarse sobre los recursos naturales y el ambiente. -----

Conclusión y recomendaciones. -

El objeto del juicio versa sobre una cuestión de derecho privado, donde el demandante solicita una medida cautelar de prohibición de ingresar a su inmueble, no obstante, al tratarse de una propiedad con autorización otorgada por la autoridad de aplicación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), el responsable tiene la obligación de velar por el cumplimiento irrestricto de las disposiciones legales ambientales, dispuesto en su última **Resolución DGCCARN A.A N° 3840/2024**, aprobada. -----

En principio, la medida cautelar solicitada no guardan relación con temas que deban ser atendidas por esta oficina especializada, tomando en cuenta la naturaleza de la acción planteada que busca tutelar la posesión de un inmueble, motivos por el que nos reservamos a emitir opinión alguna, respecto a la concurrencia o no de los prepuestos genéricos de las medidas cautelares. -----

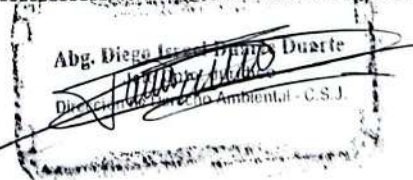
Sin embargo, indistintamente a la concurrencia o no de los presupuestos establecidos en el artículo 693 del CPC, cualquier determinación que tome el Juzgado, deberá estar en armonía a lo establecido en los artículos 7° y 8° de la Constitución Nacional, así como por el principio precautorio, reconocido por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el "Cambio Climático (CMNUCC)", por Ley N° 251/93, en el principio 15, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el cual dispone que "con el fin de proteger el medio ambiente, las autoridades nacionales deberán aplicar ampliamente el principio de precaución conforme a sus capacidades". -----

Por tales motivos los Departamentos Técnico y Jurídico recomiendan que, la decisión judicial debería precautelar los recursos naturales, y específicamente del recurso hídrico denominado SALTO CRISTAL, que provee servicios ecosistémicos de regulación del clima, apoyo o soporte a la biodiversidad, provisión de alimentos para la fauna y las personas, así como cultural, con su belleza escénica, indispensables para el desarrollo de la vida, tanto presente, como futuro, a la luz de las documentaciones y actuaciones remitidas por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno, Secretaría 2 de Villarrica, de la II Circunscripción Judicial de Guairá, a esta dependencia. -----

Es nuestro parecer. -


Ing. For. Carlos Barrios
Dirección de Derecho Ambiental
Corte Suprema de Justicia




Abg. Diego José Duarte
Dirección de Derecho Ambiental - C.S.J.