



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ACONCAGUA S.A. C/ LOS ARTS. 2, 3 Y 4 DE LA LEY N° 4397/2011". AÑO: 2013 - N° 1180.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Ochocientos cuarenta y tres

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintinueve días del mes de agosto del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, **MIRYAM PEÑA CANDIA** y **OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS**, quien integra esta Corte por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ACONCAGUA S.A. C/ LOS ARTS. 2, 3 Y 4 DE LA LEY N° 4397/2011"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Manuel Riera Escudero, en representación de la firma Aconcagua S.A., bajo patrocinio del Abog. Rubén Careaga Riera.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:-----

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado Manuel Riera Escudero, en representación de la firma Aconcagua S.A., bajo patrocinio del Abog. Rubén Careaga Riera, según testimonio del Poder General que acompaña, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 3 y 4 de la Ley N° 4397/11 "QUE PROHIBE EL USO DE TRIPOLIFOSFATO DE SODIO EN PRODUCTOS DOMISANITARIOS NACIONALES Y/O EXTRANJEROS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL".-----

El accionante sostiene en términos generales que las normas atacadas violan los Artículos 46, 47, 107 y 108 de la Constitución Nacional y que constituyen restricciones o trabas no arancelarias al comercio, a más de producirles un excesivo sobre costo para la importación de sus productos.-----

Las disposiciones legales impugnadas en esta acción establecen:-----

Artículo 2°.- La producción y/o importación de productos domisanitarios en la República del Paraguay deberá estar acompañado del certificado expedido del Ministerio del Medio Ambiente (SEAM) o entidad equivalente del país de origen y del Ministerio de Salud Pública o equivalente del país de origen en el que se acredite que el producto importado no contiene en su formulación el tripolifosfato de sodio. Dicho certificado deberá ser acompañado con cada despacho de importación o remesa de dicho producto.-----

Artículo 3°.- La producción nacional y los productos a ser importados deberán ser inspeccionados en cada caso, por personal del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS) y de la Secretaría del Ambiente (SEAM), con el fin de constatar que los productos no contengan tripolifosfato de sodio. Los productos importados deberán ser inspeccionados dentro del recinto Aduanero.-----

Artículo 4°.- La Dirección Nacional de Aduanas solamente dará trámite a los Despachos de Importación de los productos referidos en el Artículo 2° que cuenten con el Certificado expedido por el laboratorio nacional habilitado, a más de los Certificados de Inspección emitidos por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS) y la Secretaría del Ambiente (SEAM). La falta de dicha documentación impedirá a la Autoridad Aduanera dar curso a los procesos aduaneros de rigor.-----

En primer lugar cabe señalar que la Ley N° 4397/11 prohíbe la producción, importación, utilización y comercialización de productos domisanitarios que se fabriquen e ingresen en el territorio nacional y que en su formulación posean tripolifosfato de sodio. Seguidamente, dicha ley establece una serie de requisitos que deberán cumplir los

[Signature]
MIRYAM PEÑA CANDIA
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

[Signature]
GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

importadores de productos domisanitarios para descartar la presencia de la sustancia prohibida.-----

En ese sentido, vemos que el Art. 2 de la Ley N° 4397/11 dispone que la producción y/o importación de productos domisanitarios en nuestro país deberá estar acompañada del **certificado expedido del Ministerio del Medio Ambiente (SEAM) o entidad equivalente del país de origen y del Ministerio de Salud Pública o equivalente del país de origen** en el que se acredite que el producto importado no contiene en su formulación la sustancia prohibida. Es decir, se exige 2 (dos) Certificados emitidos por entidades distintas originarias del país productor del bien o del Paraguay en los que se acredite la ausencia del tripolifosfato de sodio, a más de legislar sobre aspectos soberanos de otros países.-----

Seguidamente, en el Art. 3 se establece la obligatoriedad de la inspección de dichos productos, dentro del recinto aduanero, por personal del **Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y de la Secretaría del Ambiente (SEAM)** con el fin de constatar que los mismos no contengan tripolifosfato de sodio.-----

Y finalmente, en el Art. 4 se obliga a la Dirección Nacional de Aduanas a dar trámite solamente a los Despachos de Importación de los productos que cuenten con el certificado expedido por el laboratorio nacional habilitado, a más de los certificados de Inspección emitidos por el M.S.P. Y B.S. y la SEAM. Así pues, a más de las certificaciones solicitadas nuevamente se impone una inspección de los productos importados en el territorio nacional, con lo cual se concluye que las medidas dispuestas por la Ley N° 4397/11 efectivamente constituyen trabas para arancelarias y una excesiva burocracia que deben soportar innecesariamente las empresas importadoras de productos domisanitarios, lo cual resulta contrario a los Arts. 107 (Libertad de concurrencia), 137 (Supremacía de la Constitución Nacional) y 143 (Relaciones Internacionales) de la Constitución Nacional.-----

Por otro lado, y teniendo en cuenta la vigencia de la Ley N° 836/80 "Código Sanitario", la Ley N° 1119/97 "Productos para la salud y otros", Resolución Grupo Mercado Común N° 25/96 internalizadas por Decreto N° 17.057/97, quien desea importar y comercializar un producto domisanitario debe obtener indefectiblemente el Registro Sanitario de parte de la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Recién luego de obtener dicho registro puede el importador obtener la Licencia previa de Importación, otorgada por el Ministerio de Industria y Comercio para cada despacho de importación. El Registro Sanitario se otorga luego de conocer cabalmente la composición cualitativa y cuantitativa del producto. Finalmente, para la obtención del Registro Sanitario también se debe realizar un Análisis Químico del producto por parte de un laboratorio nacional.-----

De lo expuesto, podemos inferir válidamente que el Estado Paraguayo con todo el procedimiento señalado previamente, e independientemente a la Ley N° 4397/11, puede conocer perfectamente la composición química del producto y saber si tiene o no tripolifosfato de sodio, sin necesidad de someter a los importadores de productos domisanitarios a engorrosas trabas aduaneras que desalientan el comercio de dichos productos. Esto no significa que esta Magistratura esté alentando el ingreso de productos con tripolifosfato de sodio sino que por el contrario, estoy a favor de su prohibición, pero no de las trabas impuestas por la Ley N° 4397/11 a quienes cumplen con los requisitos de la legislación interna como el caso de la empresa accionante.-----

En consecuencia, y por todo lo expuesto, opino que se debe declarar la inaplicabilidad de los Arts. 2, 3 y 4 de la Ley N° 4397/11 en relación con la firma Aconcagua S.A. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Corte el Abog. Manuel Riera, en nombre y representación de la firma ACONCAGUA S.A., bajo patrocinio del Abog. Rubén Careaga, a promover acción de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3 y 4 de la Ley N.º 4397/2011 "QUE PROHIBE EL USO DE TRIPOLIFOSFATO DE SODIO EN PRODUCTOS DOMISANITARIOS NACIONALES Y/O EXTRANJEROS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL".-----

Alega que las normas impugnadas violan: "(...) los artículos 46 (De la igualdad de las personas), 47 (De las garantías de la igualdad), 107 (De la libertad de...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ACONCAGUA S.A. C/ LOS ARTS. 2, 3 Y 4 DE
LA LEY N° 4397/2011". AÑO: 2013 - N° 1180.-----**

La concurrencia), 108 (De la libre circulación de productos), 137 (Supremacía de la Constitución) y 143 (De las relaciones internacionales) de la Constitución Nacional".-----
El Fiscal Adjunto, Marcos A. Alcaraz Recalde, al contestar la vista, conforme Dictamen N° 308 de fecha 21 de marzo de 2014 (fs. 39/42), aconseja el rechazo de la acción, expresando: *"Por lo tanto, el Ministerio Público -como garante del respeto de los derechos y garantías constitucionales, contemplado en el artículo 268 inc. 1) de la Constitución Nacional- es del criterio que debe prevalecer la norma legal cuestionada, ya que la misma se desprende de la potestad programática que le da la norma constitucional establecida en el artículo 8 de la C.N. al Estado, sobre la regulación legal sobre actividades que serían susceptibles de alterar el ambiente, cuyo principio se erige preeminente por su carácter de derecho humo de tercera generación, sobre el derecho de la libre concurrencia de mercados".-----*

De previo conviene aclarar que la Ley N.º 4.397/2011, por un lado, prohíbe la producción, importación, utilización y comercialización de productos domisanitarios que se fabriquen e ingresen en el territorio nacional y que en su formulación posean tripolifosfato de sodio, y, por otro lado, reglamenta el control de la producción e/o importación de productos domisanitarios. El accionante se agravia contra la segunda parte, específicamente contra el control impuesto y no contra la prohibición del artículo 1º.-----

Así tenemos que los artículos impugnados 2, 3 y 4, en el particular, reglan el control de los productos importados por la firma ACONCAGUA S.A., estableciendo lo siguiente:-----

El **artículo 2** de la Ley N.º 4.397/2011"

El **artículo 3** de la Ley N.º 4.397/2011"

Y el **artículo 4** de la Ley N.º 4.397/2011".-----

Referente al artículo 2 vemos que el mismo se refiere al importador el certificado expedido por el Ministerio del Medio Ambiente (SEAM) y por el Ministerio de Salud Pública, o sus equivalentes del país de origen, que acrediten que el producto importado no contiene dentro de su formulado tripolifosfato de sodio. En resumidas, se exige que los productos domisanitarios importados cuenten con dos certificados de entidades similares a la SEAM y MSPyBS con informe sobre el contenido de su fórmula para la introducción de los mismos al país.-----

Contra el mencionado artículo sostiene el accionante que los productos importados reciben un trato discriminatorio con respecto a los productos nacionales. En este punto conviene resaltar que estamos ante situaciones diferentes, que necesariamente requieren de tratos diferentes, hecho que de ninguna manera genera -de por sí- un trato discriminatorio en contravención a lo dispuesto en los artículos 46 y 47 de la Constitución Nacional.-----

Mal podría sostenerse que un producto nacional deba presentar un "certificado de origen", ni que requiera un control en zona primaria, pues el producto nacional no realiza un tráfico internacional con origen presunto desconocido, como tampoco podría pretenderse que los productos importados sean tratados conforme a los requisitos exigidos a los productos de elaboración nacional.-----

La mecánica de importación es distinta a la mecánica de producción (que además responde a una política estratégica ajena a la cuestión) hechos que crean una imposibilidad real de tratamientos idénticos. En similar sentido los productos nacionales también reciben un trato (exigencia) distinto a los productos importados sin que ello signifique un "trato discriminatorio", muy por el contrario, resultan requisitos distintos ante situaciones distintas respetando así las desigualdades positivas.-----

El principio de igualdad contemplado en la norma constitucional implica una igualdad de tratamiento ante desigualdades positivas, esto se traduce en similares

Miryam Peña Candia
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS
DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

controles a productores e importadores pero respetando la situación particular de cada uno. Distinto sería si uno de los incididos se encontrara exento de control por parte del Estado, por el contrario la presente ley, impone el control para ambos sujetos - productores e importadores que se supeditan a controles respetando la particularidad de cada actividad.-----

En cuanto al artículo 3 tenemos la exigencia de inspección dentro del recinto aduanero supervisión, la ejecución de las acciones ambientales, los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, referentes a la preservación, la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales.-----

Por otra parte, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es el encargado de garantizar la función activa del Sistema Nacional de Salud. Para el efecto se empeña en cumplimiento de las funciones de rectoría, conducción, financiamiento y provisión de servicios de salud con el fin de alcanzar la cobertura universal, bajo el enfoque de protección social.-----

Es así que tenemos que las instituciones mencionadas cumplen controles complementarios que se integran al último de requisito de verificación técnica, logrando con ello un control integral y acabado de la realidad del producto que pretende ser introducido al país.-----

Los artículos aquí impugnados imponen cargas a los importadores, o trabas según el accionante, creando trámites burocráticos para la liberación de los productos, hecho al que no estamos ajenos puesto que toda imposición no arancelaria crea un trámite, y éste a su vez importa tiempo y costos, pero todo ello responde a una finalidad superior, cual es la de preservar el medio ambiente y la salud pública de la población.-----

Tampoco podemos sostener que “la burocracia”, sostenida por el accionante, sea de por sí sola un fundamento válido para la viabilidad de la presente acción, pues, la alegada burocracia resulta -de manera indirecta- como efecto reflejo del cumplimiento un mandato constitucional que impone al Estado la protección del ambiente por medio del derecho macro de un hábitat saludable.-----

Que en cuanto a lo alegado sobre la violación del orden jerárquico, por los artículos impugnados, podemos notar que el accionante pretende confundir el alcance de trabas no arancelarias con los requisitos de control de importación. Cuando las normas internacionales refieren a trabas no arancelarias, en términos generales, se refieren al límite a la importación y no al control de la importación, o sea, a cupos o límites de volúmenes de ciertos productos que pueden ser introducidos a un país. Como fuera ya mencionado más arriba, aquí no se impugna la traba o limitación temporal a la importación, sino a los requisitos exigidos para la introducción del producto al país.-----

En ese sentido la Ley N.º 4397/11 no colisiona con los tratados internacionales, por ende no superpone ni altera la supremacía de las leyes. Así tampoco lo hace la Resolución o zona primaria. Faculta conjuntamente a la Secretaría del Medio Ambiente y al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a la inspección de los productos, constatando en su caso la veracidad de los declarados en el certificado de origen.-----

Es importante resaltar que el certificado de origen es aceptado por la normativa internacional, y es equiparable a una declaración jurada anticipada de importación, situación que bajo ningún punto de vista puede ser considerado como una aceptación o certificado de admisión por parte del Estado. Tal declaración provisoria o presunta debe ser corroborada por el Estado (sus instituciones), dentro de sus facultades otorgadas por las normativas reglamentarias.-----

El control de la veracidad del certificado de origen descansa en una cuestión esencial como es la protección del medio ambiente y la salud, derechos humanos consagrados e incorporados a nuestro ordenamiento constitucional, ya que el tripolifosfato es una sustancia química utilizada como coadyuvante para la elaboración de productos domisanitarios, que produce daños al medio ambiente.-----

Que como fuera mencionado más arriba, no está en discusión la restricción impuesta por el Estado, sino el control impuesto a los productos domisanitarios, en esa inteligencia entendemos que si se acepta la restricción mal podría oponerse al ...///...



...control de tal restricción; más aún teniendo en cuenta que se encuentra en juego la salud pública de la población.-----

Eliminando este requisito dentro de la mecánica de importación se crearía un sistema de licencias automáticas para la importación, descansando el control Estatal en la confianza de la veracidad de lo manifestado en el certificado de origen emitido por entidades sanitarias desconocidas en cuanto a sus exigencias de cumplimiento.-----

Por último tenemos el artículo 4 que requiere de un tercer documento o certificado, a más de los certificados de inspección emitidos por la SEAM y el MSPyBS. Este último requisito importaría la certificación técnica del producto expedida por un laboratorio nacional habilitado por el efecto. Distinto a como lo pretende la accionante, no se tratan de tres certificados idénticos, sino que de dos inspecciones (ambiental - salud pública) y una contantación laboratorial.-----

En efecto vemos que cada institución se expide con referencia a los productos de acuerdo al área de su especialidad, siendo la Secretaria del Medio Ambiente la encargada del ordenamiento ecológico y del ambiente en general que garantiza la sustentabilidad ecológica a largo plazo. En cumplimiento de su objetivo formula políticas, la coordinación, la 25/96 - GMC, que habla de la necesidad del Registro de los Productos Domisanitarios, ni la Resolución 29/12 - GMC que aprueba el Certificado de venta libre de productos Domisanitarios. Las resoluciones mencionadas por el accionante solo refuerzan la idea del interés de los estados contratantes de controlar el tráfico y registro de los productos domisanitarios, imponiendo cada país la regulación necesaria para el cumplimiento efectivo de los acuerdos.-----

En cuanto refiere a la libre competencia y circulación. La Ley N.º 4397/11, específicamente los artículos 2, 3 y 4, en nada interfieren con la libre competencia y circulación de productos dentro del país, pues -como ya se ha mencionado más arriba- dedican en exclusiva a los requisitos de admisión del productos, a los requisitos necesarios para la introducción libre al país, cosa muy distinta con la competencia y circulación. *(alta profundizar el alcance de la libre competencia)*.-----

Por ultimo corresponde referirnos a los fundamentos esgrimidos sobre las relaciones internacionales, refiriéndose el accionante al trato reciproco que reciben los productos en distintos países. Al respecto, por citar un ejemplo, es de recordar que idéntico mecanismo de importación cuenta la Argentina, trato dado a los productos nacionales que pretenden ser introducidos a su territorio, y muestra de ello es el certificado de origen otorgado por la SEAM Y el MSPyBS a los productos nacionales exportados.-----

En síntesis, no puede confundirse el espíritu de una ley con el aliento o desaliento que pueda tener en el sujeto afectado por la misma, la impugnada ley pretende reglamentar la mecánica de importación de productos con contenido de tripolifosfato de sodio al país, y nada tiene que ver como efecto directo con el ánimo o desanimo a la importación, pues debe tenerse en consideración la tolerancia a las normas y a la regulación de la actividad importadora como un mecanismo de defensa de la soberanía del país, y no como un mecanismo de impulso para ciertos sectores del comercio.-----

Por tanto, considero que la norma no crea un trato discriminatorio, ni afecta la jerarquía constitucional, tampoco afecta la libre competencia, ni la circulación de productos ni siquiera afecta las relaciones internacionales. No se trata de una barrera para-arancelaria como lo sostiene el accionante, sino de una herramienta estadística con funciones de control de tráfico internacional de mercaderías con contenido de tripolifosfato de sodio.-----

En vista que no se aprecia vicio inconstitucional en la finalidad de la Ley 4397/11 y que la misma goza de presunción de legitimidad, considero que debe ser rechazada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Abog. Manuel Riera, en nombre y representación de la firma ACONCAGUA S.A., bajo patrocinio del Abog. Rubén

Miryam Peña Candia
Abog. General
Secretario

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

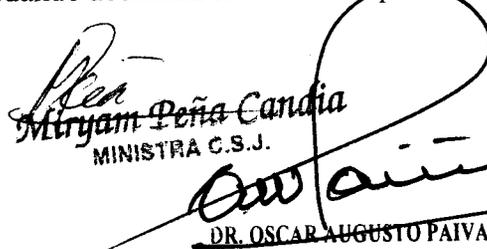
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

MINISTRA C.S.J.

Careaga, a promover acción de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3 y 4 de la Ley N.º 4397/2011 "QUE PROHIBE EL USO DE TRIPOLIFOSFATO DE SODIO EN PRODUCTOS DOMISANITARIOS NACIONALES Y/O EXTRANJEROS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL". Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **PAIVA VALDOVINOS** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra


DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 843

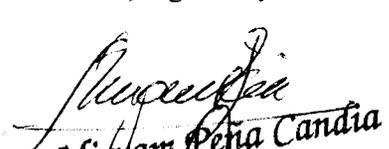
Asunción, 29 de agosto de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

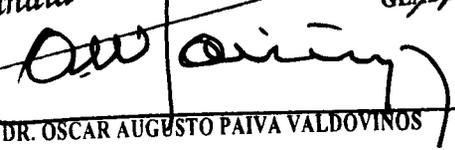
HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 2, 3 y 4 de la Ley N.º 4397/11 "QUE PROHIBE EL USO DE TRIPOLIFOSFATO DE SODIO EN PRODUCTOS DOMISANITARIOS NACIONALES Y/O EXTRANJEROS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL" en relación con la firma Aconcagua S.A.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:


DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

