

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GRUPO ONCE ONCE S.A. C/ ART. 1 DE LA
LEY N° 4.333/2011". AÑO: 2016 - N° 1869.



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:

cuatrocientos sesenta y tres.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de junio del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER**, quien integra esta Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GRUPO ONCE ONCE S.A. C/ ART. 1 DE LA LEY N° 4.333/2011"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Francisco Centurión Molina, en representación de la firma Grupo Once Once Sociedad Anónima.

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 **PEÑA CANDIA** dijo: El Abg. Francisco Centurión, en nombre y representación de la firma Grupo Once Once S.A., impugna de inconstitucionalidad el Art. 1 de la Ley N° 4333/2011 "Que modifica el artículo 1° de la Ley N° 2.018/02 "Que autoriza la libre importación de vehículos, maquinarias agrícolas y maquinarias de construcción usados", modificada por la Ley N° 2.153/03".

La parte accionante aduce que, dada la actividad comercial a la que se dedica (importación y venta automóviles usados), dicha disposición legal conculca sus derechos constitucionales previstos en los artículos 46, 47 inciso 4), 107 y 108 de la Constitución. Concretamente, refiere que dicha norma infringe ostensiblemente el principio de igualdad de las personas, la libertad de concurrencia y la libre circulación de productos, al impedir a su parte exponer al mercado nacional los vehículos usados con más de diez años de fabricación, para competir por la preferencia del consumidor y que éste cuente con otras opciones de productos más acordes a su poder adquisitivo, dado que ante la prohibición de importación de los mismos, se crea indirectamente un monopolio de las empresas que se dedican a la importación de vehículos nuevos, asevera.

El artículo impugnado de inconstitucionalidad, dispone: "Artículo 1°.- Modifícase el Artículo 1° de la Ley N° 2.018/02 "Que autoriza la libre importación de vehículos, maquinarias agrícolas y maquinarias de construcción usados", modificada por la Ley N° 2.153/03, cuyo texto queda redactado de la siguiente forma: Art. 1°.- Se prohíbe la importación de vehículos usados de cualquier procedencia y modelo, con una antigüedad mayor a diez años, contados a partir del año de su fabricación hasta la de su despacho en el lugar de origen..."

Es una premisa harto conocida que el derecho, que es resultado de la convivencia humana y de la interacción de las conductas sociales de todos los individuos, no es ilimitado en su ejercicio, sino que debe ejercerse dentro del marco de ciertos límites que impone dicha intersubjetividad, y dentro de un régimen de reciprocidad, que tiene su punto más prominente en la consideración muy especial del bien común colectivo.

En tal sentido, los derechos fundamentales de las personas también están sujetos a límites, ya sea explícitos o implícitos. Advertir esta circunstancia, empero, no significa ni equivale a desconocer o denegar tales derechos. En efecto, en este sentido la doctrina tiene dicho que: "Los derechos humanos no son absolutos, en el sentido de ilimitados. Desde el

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Mar
Secretario

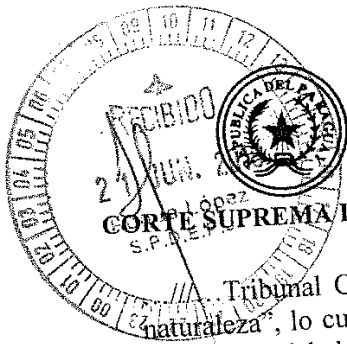
momento en que su titular es un ser contingente y no absoluto, limitado y no infinito, sus derechos están sujetos –forzosa e inevitablemente– a ciertos límites [...] la vida en sociedad exige que el ordenamiento jurídico también consagre limitaciones al ejercicio de todos los derechos humanos, en aras del bien común” (Jaime Guzmán, citado en “El pensamiento político de Jaime Guzmán: autoridad y libertad”, Renato Cristi, LOM Ed., 2000, Santiago de Chile). La jurisprudencia también lo ha consagrado así: “*no existen derechos ilimitados*” (Sentencia 2/82, de 29 de enero, del Tribunal Constitucional de España).

Dicho esto, hay que recordar que los derechos fundamentales, de acuerdo con su contenido, pueden agruparse en tres grandes categorías: los derechos de libertad negativa –o derechos a no ser compelido a una cierta conducta, los derechos de libertad positiva –o derechos a ejercer libremente una determinada actividad– y derechos de prestación (G. Zagrebelsky, Objeto y alcance de la protección de los derechos fundamentales; el Tribunal Constitucional Italiano, en L. Favoreu (ed.), Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales, Madrid, CEC, 1984, p. 427). En estos tres “modos de ser” de los derechos individuales pueden aparecer las limitaciones a las que nos hemos referido más arriba. Veamos, pues, cuáles son éstas.

La forma básica de limitación la constituyen aquellas restricciones que nacen del respeto por los derechos fundamentales de los demás sujetos, lo que impide a cada individuo titular de un derecho ejercer su propio derecho en perjuicio de otra persona, o en perjuicio del bien común general. En este sentido es pertinente recordar lo dispuesto en el Art. 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “*Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática*”, y en el Art. 29.2 de la Declaración de la ONU que estatuye: “*en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática*”. El Pacto de San José de Costa Rica en su Art. 30 recoge estos lineamientos cuando dice que: “*Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas*”.

Algunas de estas limitaciones son recogidas expresamente en el texto constitucional, así sucede cuando en la Constitución de la República se hace referencia a la libertad para disponer del propio cuerpo, para fines científicos –Art. 4 Constitución de la República, la libertad de reunión y de manifestación –Art. 32, la reglamentación de las migraciones en el derecho al libre tránsito y la residencia –Art. 39, etc., y en tal caso operan de modo inmediato y sin necesidad de una ley reglamentaria que así lo estatuya; esto también ha sido consagrado por la jurisprudencia más enjundiosa: “*...la no expresión por parte del legislador de un límite a un derecho constitucional expresamente configurado como tal no significa sin más su inexistencia, sino que ese límite puede derivar directamente del reconocimiento constitucional...*” (Tribunal Constitucional Español, sentencia 77/85). Luego tenemos las llamadas restricciones indirectamente constitucionales, cuya imposición está autorizada por la Constitución, pero su imposición y definición está atribuida a la ley o a norma equivalente; son también denominadas “cláusulas de reserva explícitas” en el derecho constitucional.

Finalmente, existen los llamados límites intrínsecos, aquellos que derivan de los derechos fundamentales mismos. Así se ha dicho que: “*...cualquier derecho, fundamental o no, ampara aquello que ampara y nada más; tanto la determinación del campo normativo cuanto el tratamiento de que sea objeto, circunscriben el contenido del derecho, señalan sus límites y fronteras, y por ello cabe hablar de límites intrínsecos...*” (L. Martín-Retortillo e I. de Otto y Pardo, Derechos fundamentales y Constitución, Madrid, Civitas, 1988, pág. 151). Luego, la jurisprudencia recoge estos conceptos y así es como el ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GRUPO ONCE ONCE S.A. C/ ART. 1 DE LA
LEY N° 4.333/2011". AÑO: 2016 - N° 1869.-----**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Tribunal Constitucional Español acoge la noción de límites dados "por su propia naturaleza", lo cual abre una vía para declarar la limitabilidad general de los derechos por parte del legislador (STC 5/1981): "No existen derechos ilimitados. Todo derecho tiene sus límites, que como señalaba este Tribunal en sentencia de 8-IV-81, en relación a los derechos fundamentales, establece la Constitución por sí misma en algunas ocasiones, mientras en otras el límite deriva de una manera mediata o indirecta de tal norma, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos" (STC 2/1982); "el concepto de límites es inherente al concepto de derecho y que, en el conjunto del sistema jurídico, las diferentes situaciones de derecho deben necesariamente limitarse recíprocamente, a fin de que puedan coexistir en una comunidad civil bien ordenada" (Sentencia 1/1956, Const. Italiano). En el mismo sentido se ha decantado la doctrina constitucional alemana, con la tesis de los límites inmanentes a los derechos, admitiendo restricciones genéricas, vinculadas con la protección del Estado de Derecho o la garantía del orden público y la paz social.-----

Ahora bien, el desarrollo legislativo o la determinación de una restricción no expresada en el texto constitucional, pero que deriva implícitamente del derecho de terceros o del bien común general siempre debe seguir ciertos requisitos, entre los cuales se cuenta la cláusula del contenido esencial de derechos y la exigencia de justificación, ya que la facultad normativa de las limitaciones de derechos constitucionales no puede ser ejercida de manera arbitraria. (Prieto Sanchis, Luis: Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, Madrid, Editorial Trotta, 2003, págs. 232/241).-----

La justificación de la limitación en la realización de otros derechos, bienes o valores constitucionales y el respeto al contenido esencial del derecho que se está limitando son fundamentales para que la restricción sea constitucional; así la jurisprudencia ha dicho que: "...el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediata, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos" Sent. 11/1981); "...dado el valor central que tienen los derechos fundamentales en nuestro sistema jurídico, toda restricción a los mismos ha de estar justificada" (Sent. 62/1982); "...todo bien o valor constitucionalmente reconocido puede representar, en caso de conflicto, un límite para otros bienes o valores; en principio la Ley efectúa la ponderación necesaria para armonizar los diferentes bienes e intereses constitucionalmente relevantes, y a este Tribunal compete corregir, en su caso, los errores que pudiera cometer el legislador al efectuarla..." (Auto 375/1983). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1988, sobre la expresión 'leyes' en el Art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha afirmado que: "Al leer el artículo 30 en concordancia con otros en que la Convención autoriza la imposición de limitaciones o restricciones a determinados derechos y libertades, se observa que exige para establecerlas el cumplimiento concurrente de las siguientes condiciones: (a) que se trate de una restricción expresamente autorizada por la Convención y en las condiciones particulares en que la misma ha sido permitida; (b) que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos, es decir, que obedezcan a 'razones de interés general' y no se aparten del 'propósito para el cual han sido establecidas'. Este criterio teleológico, cuyo análisis no ha sido requerido en la presente consulta, establece un control de desviación de poder; y (c) que tales restricciones estén dispuestas por las leyes y se apliquen de conformidad con ellas" (párrafo 18); "La Convención no se limita a exigir una ley para que las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades sean jurídicamente lícitas. Requiere, además, que esas leyes se

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.

RAUL TORRES KIRMSÉR
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

dicten 'por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas'. (...) El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del 'bien común' (Art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es 'la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad' ('Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre' Considerandos, párr. 1). Bien común' y 'orden público' en la Convención son términos que deben interpretarse dentro del sistema de la misma, que tiene una concepción propia según la cual los Estados americanos 'requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa' (Carta de la OEA, Art. 3.d); y los derechos del hombre, que 'tienen como fundamento los atributos de la persona humana', deben ser objeto de protección internacional (Declaración Americana, Considerandos, párr. 2; Convención Americana, Preámbulo, párr. 2)".-----

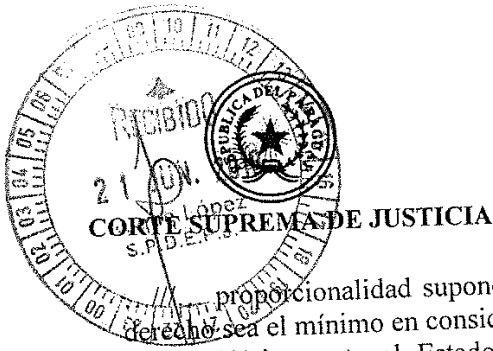
Ahora bien, el establecimiento de una limitación debe seguir ciertas reglas, entre las cuales algunas son formales, como que la norma emane de la autoridad constitucionalmente competente para ello, y otras son substanciales. A éstas nos referiremos seguidamente.-----

Una primera condición es la del respeto a las obligaciones internacionales legalmente asumidas por el Estado, lo cual puede resumirse como la intangibilidad del bloque de constitucionalidad de los derechos fundamentales, principio radical al cual debe someterse el legislador en su actuar. Se trata del respeto del "conjunto de derechos de las personas (atributos) asegurados por fuente constitucional o por fuentes del derecho internacional de los derechos humanos (tanto el derecho convencional como el derecho consuetudinario y los principios de iuscogens) y los derechos implícitos expresamente incorporados a [el] ordenamiento jurídico por la vía del artículo 29 literal c) de la [Convención Americana sobre Derechos Humanos], todos los cuales constituyen límites a la soberanía" (Nogueira Alcalá, Humberto (2008): Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, Santiago de Chile, Editorial Librotecnia, Segunda edición corregida, Tomo I, p. 37).-----

Luego existe una condición de carácter material, vinculada con el respeto por el contenido esencial del derecho, en sus aspectos normativo, técnico y axiológico; según esta condición, la ley que instaura o desarrolla la limitación, a más de tener carácter general y no estar limitada al caso individual, de ningún modo puede afectar el contenido esencial del derecho de cuya limitación se trata. Ello implica que existe un núcleo central del derecho que no puede ser desnaturalizado ni desvirtuado o llanamente impedido, so color de reglamentación.-----

Finalmente tenemos las condicionantes de índole lógica, que exigen que las limitaciones efectuadas a los derechos esenciales sean debidamente justificadas y proporcionales. La justificación supone la explicitación de la causa o motivo jurídico por el que se requiere la presencia de la limitación de que se trate, motivo que debe ser pasible de revisión y, por ende, susceptible de ser comprendido plenamente. A su vez, las restricciones deben ser razonadas y razonables, nunca antojadizas o caprichosas. Por lo tanto, si la restricción proviene de la necesidad de dar protección a otros derechos, intereses o valores de bien común, éstos deben ser puntualmente indicados, así, por ejemplo, el orden social – en el sentido de la libertad coexistente de los otros, la utilidad pública), el orden físico –la higiene, salud, seguridad de las personas– y el orden político –la integridad de la Constitución, de la Nación, etc.-----

Otra exigencia lógica más es la proporcionalidad, que impone que las limitaciones sean adecuadas, vale decir que tales limitaciones sean en verdad un medio apropiado para la consecución del fin que se tiene en miras. Cuando esta finalidad es la protección de otros derechos de tenor también fundamental, la delimitación de una restricción exige una adecuada ponderación de los bienes jurídicos en juego. En este orden de ideas, la...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GRUPO ONCE ONCE S.A. C/ ART. 1 DE LA
LEY N° 4.333/2011". AÑO: 2016 – N° 1869.-----

proporcionalidad supone que el daño o deterioro que se produzca al ejercicio del derecho sea el mínimo en consideración del fin buscado.-----

Clásicamente el Estado dispone del poder de policía, en sentido amplio, para reglamentar y limitar los derechos. En tal sentido, se entiende como la facultad del estado para restringir razonablemente los derechos de los individuos, con el propósito de armonizar la convivencia social, la reglamentación que de ello surja y los actos de la autoridad administrativa que se efectúen con ese fin (Fallos "Avico c/ de la Pesa" y en "Inchauspe Hnos. CSJN, Argentina, 1922); estamos entonces ante "la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, que supere el principio de razonabilidad, que disipe toda inequidad y relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos" (idem).-----

Todo ello nos lleva a sostener que las reglamentaciones legales y normativas en general, que regulen los derechos subjetivos particulares, aún los de rango constitucional, solo serán inconstitucionales si no cumplen con los requisitos más arriba enunciados, esto es, si no están fundamentados, si la regulación carece de razonabilidad y de proporcionalidad, o si afecta de tal modo el contenido del derecho subjetivo, que desnaturaliza su contenido esencial y termina anulándolo o menoscabándolo seriamente.----

En este caso estamos ante la reglamentación para importaciones de automotores usados de cierta antigüedad, esto es, de productos de consumo; estamos, pues, ante la restricción de una facultad, el libre ejercicio del comercio. Nuestra Constitución no protege el comercio por sí mismo, sino que protege el mercado y la libre concurrencia (Art. 107) y su encuadre constitucional se hace sólo en cuanto actividad no prohibida y por tanto lícita. Es obvio que el ejercicio de la actividad comercial puede sujetarse a reglas y limitaciones relativas al orden público, al bien común, a la seguridad nacional, a la salud y al bienestar general, etc. Un sinnúmero de leyes y reglamentos existen en este sentido en nuestro derecho, e incluso se establecen prohibiciones absolutas vinculadas a la actividad comercial, como el caso de bienes de comercialización o exportación prohibidas, restringidas y condicionadas –productos farmacéuticos, armas, semillas y productos vegetales, animales vivos, especies protegidas, etc. De modo que la imposición de una limitación, en sí misma, no deviene inconstitucional.-----

Luego, en cuanto a si la reglamentación aquí impugnada cumple con los restantes requisitos de constitucionalidad, ya referidos más arriba, podemos ver que la norma en cuestión impone una limitación a la edad o antigüedad que pueden tener los automotores que se introduzcan al país por importación. La norma respectiva establece el fundamento de las exigencias que impone a los accionantes, dichas exigencias resultan razonables y proporcionadas con relación al fin de previsión o preservación de la salud pública, la seguridad ciudadana y de la protección de los consumidores. En efecto, en el índice de indicadores básicos de salud del año 2013 –IBS2013– publicado por la MPS, la OMS y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con una proyección comparativa desde el año 2007, vemos que los accidentes de tránsito son mencionados como una de las causas más frecuentes de mortalidad, solo por debajo de las enfermedades cerebro y cardiovasculares, y la diabetes. En tanto que si miramos las causas externas de mortalidad – que se originan desde fuera del individuo– los accidentes de tránsito automotor constituyen la causa primera de mortalidad.-----

Por su parte, la ONU ha declarado al período 2010-2020 como la "Década de la Acción por la Seguridad Vial" y el BID ha establecido en el ámbito del ALC –América Latina y el Caribe– como una de las recomendaciones y prioridades principales de actuación, la mejora sustancial en el parque vehicular, para aumentar las exigencias de seguridad a los vehículos, y, en tal sentido, se aconseja la modificación o adecuación de los

Dra. Gracys E. Bareiro de Médica
Ministra

Miryam Peña Canaia
MINISTRA C.S.J.

RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

marcos legales respectivos; como recomendación específica para Paraguay se indica la introducción de estándares de seguridad en los vehículos, incluso los relacionados con su antigüedad (Avances en seguridad vial en América Latina y el Caribe 2010-2012, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Asociación Española de la Carretera (AEC), año 2013).-----

A la luz de estas realidades resulta claro que la medida legislativa tomada en la Ley N° 4333/2011, es no solo razonable, adecuada y proporcionada, sino que sigue los estándares de seguridad que los organismos internacionales han pautado en la materia.-----

Por todas las consideraciones que anteceden, se concluye que la norma no es inconstitucional, por lo que la presente acción debe ser rechazada. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado Francisco Centurión Molina, en representación de la firma Grupo Once Once Sociedad Anónima, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el art. 1 de la Ley N° 4333/11.--

Primeramente el accionante manifiesta que su representada se dedica a la actividad comercial de importación de vehículos automotores.-----

Que, a los efectos de la procedencia del estudio de la Acción promovida, conforme la disposición del Art. 550 del Código Procesal Civil, se requiere la lesión de derechos por alguna ley, decreto, reglamentos, ordenanzas municipales u otros actos administrativos. Sin embargo, examinada las constancias obrantes en el expediente, se constata que el accionante no agregó condición alguna que acredite la calidad de Importador (casual o como actividad comercial), en la presentación realizada.-----

Al respecto la doctrina sostiene: "...Corresponde al actor la prueba de las condiciones de su acción, a él incumbe demostrar su calidad de titular del derecho. Por consiguiente, la legitimación de la calidad de obrar no es un requisito para el ejercicio de la acción, sino para su admisión en la sentencia..." (Hugo Alsina, "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial", 2ª Edición. Parte General. Ediar Soc. Anon. Editores. Año 1963, Pág. 388).-----

Que, con la simple mención del accionante en el escrito inicial que su representante posee la calidad de importador, no resulta suficiente, ya que debería acreditar tal condición, por lo cual la Acción no se ajusta a las formalidades previstas en el Art. 552 del Código Procesal Civil. Esta acción carece por lo tanto de sentido lógico, pues no se cuentan con documentos que demuestren de manera confiable la calidad mencionada, resultando ésta una presentación incompleta y sin posibilidad de resolverse sobre el fondo de la cuestión por falta de legitimación formal, sin perjuicio de poder realizar una nueva presentación ante la misma instancia una vez subsanados los errores de forma que contiene la misma.-----

En atención a lo expuesto precedentemente corresponde rechazar la presente Acción de Inconstitucionalidad, por defectos de forma. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **TORRES KIRMSER** dijo: Es importante recordar que el art. 550 del C.P.C. establece: "**Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este capítulo**". (Negritas son mías).-----

De igual forma el art. 12 de la Ley 609/95 "QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA" dispone: "...**No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la Ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria**". Dicha disposición concuerda con lo establecido en el art. 260 de la C.N. que reza: "**Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: 1) Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contra...//...**"