

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PARAGUAY - SALA CONSTITUCIONAL**  
**ACUERDO Y SENTENCIA N° 680/10**

**Acción de inconstitucionalidad: “CONTRA DECRETO N° 3216 DEL 21/10/2009”.  
AÑO: 2009 – N° 1787.-**

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: SEISCIENTOS OCHENTA.-**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los Veinte y ocho días del mes de Diciembre del año dos mil diez, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctor **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, Presidente y Doctores **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI** y **SINDULFO BLANCO**, quienes integran la Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES** y en reemplazo del Doctor **JOSÉ V. ALTAMIRANO AQUINO**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA DECRETO N° 3216 DEL 21/10/2009”, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las firmas UNILEVER DE PARAGUAY S.A., ACONCAGUA S.A. y MONTANA S.A.-

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

**C U E S T I O N:**

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?

A la cuestión planteada el Doctor NÚÑEZ RODRÍGUEZ dijo: Se presentan ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el abogado Juan Verón, bajo patrocinio de los abogados Amelio Calonga y Roberto Améndola en nombre y representación de las firmas UNILEVER DE PARAGUAY S.A. y MONTANA S.A. y el abogado Manuel Riera Escudero, bajo patrocinio de los abogados Amelio Calonga y Roberto Améndola, en representación de la firma ACONCAGUA S.A., según se acredita con los respectivos Poderes Generales, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Decreto N° 3.216 de fecha 21 de octubre de 2009 dictado por el Poder Ejecutivo.-

1.- El Decreto N° 3.216 de fecha 21 de octubre de 2009, dictado por el Poder Ejecutivo “Por el cual se prohíbe el uso de Tripolifosfato de sodio en deterativos en todo el territorio nacional y se instruye al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a la Secretaría del Ambiente (SEAM), para ejercer los controles respectivos”. Resolvió: Art.1°. Prohíbese la utilización en deterativos que posean Tripolifosfato de sodio en la formulación de detergentes en polvo y líquidos que ingresan o se fabrican en el país, para el uso en el mercado nacional. Art.2°. La importación de los deterativos deberá estar acompañada del Certificado expedido por un Laboratorio Nacional debidamente habilitado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, del cual resulte que el producto no contiene Tripolifosfato de sodio. Dicho certificado deberá ser expedido en forma independiente para cada despacho de importación o remesa de dichos productos. Art.3°. 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), a fin de constatar que los productos importados se adecuan a las especificaciones contenidas en el certificado mencionado en el artículo

anterior, dentro del recinto Aduanero. Art.4°. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, conforme a su Carta Orgánica, establecerá el costo del arancel por el servicio de inspección y profilaxia, tomando como referencia el valor del despacho de importación de los productos que se pretende ingresar al territorio nacional, no pudiendo ser inferior a la suma que resulte de la aplicación del tres por ciento (3%) ni superior al cinco por ciento (5%) sobre el valor imponible declarado. Establecer como costo por el servicio de inspección prestado por la SEAM, la suma que resulte de la aplicación del cinco por ciento (5%) sobre el valor imponible declarado en el despacho respectivo. Art.5°. Las sumas ingresadas en los conceptos mencionados en el artículo precedente constituirán recursos propios (FF30) de las mencionadas Instituciones. Art.6°. Facúltese al Ministerio de Hacienda a realizar las modificaciones presupuestarias y administrativas que sean pertinentes para la efectiva implementación del presente Decreto. Art.7°. 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 y la Secretaría del Ambiente. La falta de dicha documentación impedirá a la Autoridad Aduanera dar curso a los procesos aduaneros de rigor.- Expresa el Decreto en su considerando, entre otros motivos, que conforme los estudios realizados por la SEAM, el tenor del contenido de fósforo (P) que se encuentra en los detergentes en polvo en forma de Tripolifosfato de Sodio (STPP), genera daños al medio ambiente y a largo plazo, a la calidad de vida de los seres humanos.-

2.- Alegan los accionantes que, atendiendo a que importan y comercializan productos detergentes que tienen al Tripolifosfato de Sodio como componente, el Decreto dictado por el Poder Ejecutivo es contrario a normas constitucionales que consagran principios de legalidad en materia ambiental (art. 8), y tributaria (art. 179 y 44), violando derechos inherentes a su libertad (art. 9), y afectando sus derechos económicos (art. 107), a partir de la inobservancia del principio de independencia de Poderes del Estado (art. 3). Afirman que el Poder Ejecutivo se extralimitó en sus facultades y atribuciones constitucionalmente establecidas, pues no se encuentra autorizado a prohibir el uso de una sustancia determinada en la producción de detergentes y mucho menos la importación o comercialización de los mismos dentro del territorio nacional, así como no tiene la potestad de establecer el pago de nuevos tributos por parte de los ciudadanos. Sostienen las partes que ambas cuestiones (prohibición en materia ambiental y creación de tributos) deben ser dispuestas exclusivamente por ley.-

3.- La acción debe prosperar.-

Analizada la acción planteada, se aprecia que ella reviste características similares, en lo que respecta a la prohibición acerca del uso, importación y comercialización de detergentes con Tripolifosfato de Sodio, a dos acciones que fueron resueltas por esta Sala en virtud a los Acuerdos y Sentencia N° 494 de fecha 2 de julio de 2009 y N° 775 de fecha 19 de octubre de 2009, respectivamente; y, a cuyos fundamentos en ese sentido me adhiero.-

En el estudio de aquellos casos, se analizó una Resolución en el mismo sentido dispuesta por la Secretaría del Medio Ambiente, órgano del Poder Ejecutivo (SEAM), y se consideró en tal oportunidad que ni el Poder Ejecutivo ni sus órganos tiene

competencia para dictar medidas que sobrepasen aquellas que el ordenamiento jurídico positivo dispongan, consecuentemente, se resolvió atendiendo al principio de legalidad en materia ambiental establecido en la Constitución Nacional (art. 8), el cual dicta que únicamente la ley podrá dictar prohibiciones en relación a aquellas actividades y/o elementos susceptibles de ocasionar algún tipo de alteración al medio ambiente.-

Por ello, teniendo en cuenta también el equivalente y constante parecer del Ministerio Público, además de las violaciones al principio de Supremacía de la Constitución Nacional y al de los derechos económicos de libre concurrencia; en ambos juicios se hizo lugar a las acciones, declarando la inaplicabilidad de la Resolución de la SEAM en cuestión, en relación a los accionantes.-

Ahora bien, en el caso particular del Decreto, éste considera que el Estado debe prohibir aquellas actividades o comercialización de productos que dañen el medio ambiente, debiendo en tal sentido velar por la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y aquellos que alteren o degraden el medio ambiente.-

Es por ello que la interpretación constitucional a ser realizada por ésta Sala en el marco de su exclusivo Control de Constitucionalidad debe hallar la coherencia y, en su caso, armonizar las normas constitucionales en materia ambiental y las normas constitucionales que regulan las atribuciones del Presidente de la República. Adelantamos ya que el Principio Republicano de División de Poderes es uno de los parámetros indicadores para tal argumentación constitucional, desde que uno de los puntos principales del planteamiento de los accionantes versa sobre la extralimitación del Poder Ejecutivo en sus atribuciones.-

En ese sentido; hay que decir que resulta claro lo establecido en el artículo 8 de nuestra Carta Magna “De la protección ambiental. Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquéllas que califique peligrosas. Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender esta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales. El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar” (las cursivas y el subrayado nos corresponden).-

El citado artículo, sin dudas, establece una reserva legal en materia ambiental, específicamente en lo relativo a prohibiciones. Así, no parece coherente pretender que las atribuciones constitucionales del Titular del Poder Ejecutivo le facultan a determinar una cuestión reservada a la ley, como es el caso de una prohibición del tipo que establece el decreto impugnado de inconstitucional.-

Al respecto, el artículo 238 de la CN desarrolla las atribuciones del Presidente de la República, y con respecto a su participación en la elaboración de leyes, establece “DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA” Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República (...).2) cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes;3) participar en la formación de las leyes, de conformidad con esta Constitución, promulgarlas y hacerlas publicar, reglamentarlas y controlar su cumplimiento ;4) vetar, total o

parcialmente, las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes; 5) dictar decretos que, para su validez, requieren el refrendo del Ministro del ramo; (...) 12) proponer al Congreso Proyectos de Ley, los cuales podrán ser presentados con solicitud de urgente consideración, en los términos establecidos en esta Constitución.-

Lo que claramente se advierte a partir del artículo citado es que la participación del Presidente de la República en el proceso legislativo está limitado a la promulgación, publicación de las leyes sancionadas en el Congreso Nacional, así como el veto parcial o total a aquellas; y, en cuanto el origen formal en sí, es de destacarse la facultad de proponer al Poder Legislativo proyectos de ley. No obstante, si bien el Poder Ejecutivo tiene poder normativo en cuanto dispone mediante actos administrativos, éstos no adquieren la jerarquía de leyes formales y tampoco pueden disponer en contradicción a ellas ni ampliar el espectro reglamentario otorgado por las mismas.-

Por tanto, debe concluirse que, conforme dispone la Constitución misma, el Poder Ejecutivo no tiene dentro de su competencia el dictar leyes, por lo que escapa de sus atribuciones el disponer una prohibición como la aquí estudiada, la cual requiere el carácter de ley para tener validez.-

En ese orden de cosas debe observarse con atención el artículo 137 de la Constitución Nacional “DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN”. La Ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la Ley. Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone. Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.-

Véase entonces la siguiente consecución de ideas: la Constitución es la ley suprema de la República; la Constitución establece el principio de legalidad ambiental en su artículo 8°; siguen a la Constitución en el orden de prelación, i) los convenios y acuerdos internacionales canjeados por el Congreso Nacional, ii) las leyes dictadas por el Congreso, a quien precisamente la Ley Suprema delega la facultad de legislar y, iii) otras disposiciones de menor jerarquía, entre las que se encuentran las disposiciones normativas y administrativas emanadas del Poder Ejecutivo. La Constitución no dejará de observarse por medios distintos a los que ella dispone, y, por último, carecen de validez las disposiciones opuestas a lo establecido en la Constitución.-

En efecto, es sin lugar a dudas deber del Estado preocuparse y limitar aquellas actividades o comercialización de productos que dañen el medio ambiente. Sin embargo, esta misión nace a través de otro Poder del Estado, el cual es el Poder Legislativo, que perfecciona tal labor al establecer mediante las leyes aquellas premisas con las cuales los órganos ejecutivos del estado deben llevar a cabo sus actuaciones en pos del cumplimiento de la leyes por parte de los ciudadanos.-

En el caso sometido a estudio de esta Sala, resulta evidente que el Poder Ejecutivo extendió la prohibición en virtud de un Decreto, en contraposición a lo

prescripto por el artículo 8 de la CN. En consecuencia, de conformidad a los conceptos previamente esgrimidos, el Decreto N°.3216 de fecha 21 de octubre de 2.009 dictado por el Poder Ejecutivo no se ajusta a los principios de supremacía de la Constitución (art. 137) y legalidad ambiental (art. 8), lesionando los derechos económicos de las firmas recurrentes que consagran la libertad de concurrencia (art. 107) y la libre circulación de productos (art. 108).-

La reflexión expuesta permite únicamente concluir que la prohibición decretada por el Poder Ejecutivo es violatoria de las normas constitucionales y en consecuencia, de los derechos que en razón de ellas tienen los accionantes.-

En cuanto se refiere a la cuestión tributaria alegada también como inconstitucional por la parte promotora de la acción, igualmente, corresponde el siguiente análisis acerca del tema, viendo primeramente que: El Poder Ejecutivo a través del decreto impugnado dispone en sus artículos 3 y 4, la obligatoriedad de inspección de los productos a ser importados por parte del MSPBS y la SEAM y el pago de aranceles por ello a favor de tales instituciones.-

Para determinar los montos a ser abonados, se tomará como referencia el valor del despacho de importación de los productos, estableciendo el costo del arancel entre el 3 - 5 % de ese valor para el pago al MSPBS y el 5% del mismo para el pago a la SEAM.-

La primera cuestión recae en analizar si el pago del arancel exigido puede ser incluido dentro de la categoría de tributos. En ese aspecto, es invariable la definición otorgada en doctrina a los tributos, como la prestación pecuniaria forzosa y coercitiva, impuesta unilateralmente y exigida por la administración pública como consecuencia de la realización del hecho imponible al que la ley vincula la obligación de contribuir. Luego, los tributos se clasifican en tasas, impuestos y contribuciones especiales.-

En primer lugar, la naturaleza del impuesto dicta que el mismo se caracteriza por no requerir una contraprestación directa o determinada por parte de la Administración y se calcula la alícuota debida sobre el valor de la base imponible. En segundo lugar, la tasa es un tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto tributario obligado, sin que estos servicios o actividades sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados.-

Ahora bien, los servicios de inspección y verificación establecidos por el Decreto N°. 3.216, hacen a la imposición de un servicio no requerido por los sujetos obligados a recibirlo y a la vez, exige a modo de contraprestación, la percepción de sumas estimadas en proporción al valor de las mercaderías, es decir, están dadas no por el costo del servicio en sí, sino por un porcentaje del valor real de los productos en cuestión, instituyendo así un pago obligatorio encuadrado dentro de la categoría de los tributos, poseyendo características tanto de un impuesto como de una tasa.-

Atendiendo a esta circunstancia, cabe igualmente analizar y juzgar si corresponde la creación de tributos por parte del Poder Ejecutivo, tal como es el caso producido por el Decreto impugnado. En ese aspecto, debe destacarse los artículos 44 y

179 de la Constitución Nacional, los cuales versan sobre materia tributaria del siguiente modo: Artículo 179 “De la creación de Tributos” Todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, será establecido exclusivamente por la ley, respondiendo a principios económicos y sociales justos, así como a políticas favorables al desarrollo nacional. Es también privativo de la ley determinar la materia imponible, los sujetos obligados y el carácter del sistema tributario.” Y Artículo 44: “De los Tributos. Nadie estará obligado al pago de tributos ni a la prestación de servicios personales que no hayan sido establecidos por la ley. No se exigirán fianzas excesivas ni se impondrán multas desmedidas”.-

Resulta necesario manifestar que al igual que en lo que a la cuestión ambiental analizada respecta, la Constitución Nacional dispone que los hechos susceptibles de generar una obligación de tributar para los ciudadanos se originen en la Ley, quien es la que en su potestad y competencia determina de manera exclusiva la creación, modificación o supresión de tributos y la materia imponible. Toda disposición en contrario, además de ser violatoria de la garantía constitucional dispuesta en el artículo 44 de la Carta Magna, trastornaría el régimen vigente, alterando nuestro ordenamiento jurídico sin tener la facultad para ello.-

Es por demás claro que el Poder Ejecutivo no crea leyes mediante sus decretos, ni las disposiciones en éstos expuestas pueden superar o ser contrarias a las leyes, entonces, al dictar el Decreto N°. 3216, el Poder Ejecutivo se arrogó facultades que son exclusivas del Poder Legislativo, como lo es la facultad de prohibir la importación y comercialización de productos por su supuesta incidencia en el ambiente y la de crear tributos, transgrediendo el Principio Republicano de la división de poderes, consagrado en nuestra Constitución en su artículo 3, y particularmente de la máxima que finaliza el citado artículo “ninguno de estos Poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público”.-

De conformidad a los argumentos previamente esgrimidos, el Poder Ejecutivo con su actuación, contrapone lo dispuesto por los principios de Supremacía de la Constitución (art. 137), legalidad ambiental (art. 8) y legalidad tributaria (art. 179), lesionando así el derecho a la libertad (art. 9) y los derechos económicos de las firmas recurrentes, específicamente los que consagran la libertad de concurrencia (art. 107) y la libre circulación de productos.-

Por tanto, fundado en las consideraciones expuestas, atendiendo al Dictamen Fiscal N°. 26 de fecha 12 de enero de 2010, y en consideración a que el acto normativo impugnado atenta contra las normas constitucionales precedentemente citadas, corresponde hacer lugar a la inconstitucionalidad del Decreto N° 3.216 de fecha 21 de octubre de 2009, emanado del Poder Ejecutivo declarándolo inaplicable con relación a las firmas accionantes. ES MI VOTO.-

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** dijo: Disiento respetuosamente con el voto emitido por el Ministro Preopinante, en el sentido que corresponde el rechazo de la presente acción.-

Vistos y analizados los argumentos expuestos por los accionantes y el Decreto impugnado por los mismos, considero que el Poder Ejecutivo, no ha hecho más que

obrar dentro del marco de competencia establecido por la Constitución Nacional, que lo faculta a dictar decretos que, para su validez, requieren el referendo del Ministerio del ramo, requisitos cumplidos a cabalidad en los actos ahora impugnados.-

Al abocarme al estudio de la constitucionalidad o no de la norma impugnada, afirmo que el Poder Ejecutivo, estableció, dentro del marco de su competencia, a través del Decreto N°.3214/09 como requisito para la importación y comercialización de productos de higiene personal, cosméticos, perfumería y productos domisanitarios de riesgo I y II, la licencia previa de importación a ser expedida por el Ministerio de Industria y Comercio y estableció la vigencia de las tasas reguladas por el Decreto N° 1738/2009. En dicha norma, hoy impugnada, se establecen una serie de requisitos y autorizaciones a ser presentados por los importadores y comercializadores de los referidos artículos comerciales, a fin de que el Ministerio de Industria y Comercio, en uso de sus facultades, conceda la licencia previa de importación, para la salvaguarda del medio ambiente y la salud de los paraguayos. A más de ello, establece que el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), velarán por el cumplimiento de tales disposiciones, y, además, en sus funciones fiscalizadoras, le corresponderá la facultad de percibir aranceles, tomando como referencia el valor del despacho de importación.-

Esta disposición está lejos de ser considerada descabellada, pues el Poder Ejecutivo es el encargado de velar por los intereses de todos los ciudadanos, entre los que, la salud y el bienestar se encuentran en un lugar de privilegio.-

Respecto a la imposición del pago por servicios establecidos en el Decreto impugnado, considero que el Poder Ejecutivo, a través de los Ministerios avocados al ramo de medio ambiente, salud, y comercio, puede establecer los mecanismos técnicos y humanos necesarios para hacer operativa la protección ambiental. Son estos organismos, los contralores del ingreso al país, de sustancias varias, que de manera eventual podrían ser dañinas para nuestro ecosistema y que, de modo directo, tienen repercusión sobre la salud de los habitantes. Por tanto, son estos organismos los indicados para establecer las normas básicas de control, los cuales de modo alguno son gratuitos, pues significan gasto de recursos técnicos y humanos, los cuales, de forma lógica, deben ser soportados por los importadores, quienes son lo que lucran con los productos introducidos al país.-

En base a lo expuesto, afirmo mi postura, y considero que el Decreto impugnado no puede ser tildado de inconstitucional, pues son la materialización efectiva de la defensa de nuestro habitat y la salud de nuestra población. Es mi voto.-

A su turno el Doctor **BLANCO** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, 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:

Ante mí:

**SENTENCIA NUMERO: 680.-**

**Asunción, 28 de Diciembre de 2.010.-**

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**Sala Constitucional**

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

**1° HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida por el abogado Juan Verón, bajo patrocinio de los abogados Amelio Calonga y Roberto Améndola en nombre y representación de las firmas UNILEVER DE PARAGUAY S.A. y MONTANA S.A. y el abogado Manuel Riera Escudero, bajo patrocinio de los abogados Amelio Calonga y Roberto Améndola, en representación de la firma ACONCAGUA S.A. contra el Decreto N° 3.216 de fecha 21 de octubre de 2009, dictado por el Poder Ejecutivo “Por el cual se prohíbe el uso de Tripolifosfato de sodio en deterativos en todo el territorio nacional y se instruye al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a la Secretaría del Ambiente (SEAM), para ejercer los controles respectivos”, y en consecuencia, declarar su inaplicabilidad en relación con las firmas accionantes, con el alcance previsto en el Art. 555 del C.P.C.-

**2° ANOTAR**, registrar y notificar.-

FDO.: Doctor **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, Presidente y Doctores **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI** y **SINDULFO BLANCO**, quienes integran la Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES** y en reemplazo del Doctor **JOSÉ V. ALTAMIRANO AQUINO**. ANTE MÍ: **HÉCTOR FABIÁN ESCOBAR DÍAZ** (Secretario Judicial I).-