CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR INVERSIONES SAN ISIDRO SOCIEDAD ANONIMA C / ART. 10 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL 7/2011 DICTADA POR LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE ASUNCIÓN" AÑO: 2021. N°1007.----------

RECIBIDO 14 AGO 2024 Fiscalía

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos cincuenta y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los catorce días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores GUSTAVO SANTANDER DANS, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR INVERSIONES SAN ISIDRO SOCIEDAD ANONIMA C / ART. 10 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL 7/2011 DICTADA POR LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE ASUNCIÓN" ,** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Abg. Emmanuel Trulls en representación de la firma Inversiones San Isidro Sociedad Anonima.----------

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 Ó N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?----------
Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS**.----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta ante esta Sala el Abg. Emmanuel Trulls Sirvent, en representación de la firma INVERSIONES SAN ISIDRO SOCIEDAD ANONIMA, a promover acción de inconstitucionalidad en contra del Art. 10 de la Ordenanza Municipal Nº 7/2011 *"Que sustituye las Ordenanzas N.ºos. 50/92, 117/99, 06/2022 y 71/03 sobre la provisión, manipuleo, almacenamiento de combustibles, líquidos y gaseosos, así como el funcionamiento de los locales, destinados a su comercialización y actividades afines"*, dictada por la Municipalidad de Asunción.----------

La norma impugnada dispone en la parte pertinente: *"La Intendencia Municipal autorizará la ubicación de las Estaciones de Servicios, Gasolineras y/o puestos de consumo propio conforme al Plan Regulador y o planes particularizados.----------*
a) LOS NUEVOS LOCALES: de Estaciones de Servicios y/o Gasolineras que deseen instalarse a partir de la promulgación de la presente Ordenanza no podrán ubicarse dentro de un radio menor de 1.000 mts. Respecto de otro local existente. A los efectos de la aplicación, se considerará como distancia mínima la longitud de la recta que una los centros geométricos de los predios.----------
b) No se admitirá la habilitación de nuevos locales de expendio de combustibles a una distancia menor de 100 mts. de lugares de almacenamiento de materiales combustibles, explosivos o fuentes productores de alto calor, y, arsenales, así como también de cursos de agua superficiales, con excepción de aquellos destinados al provisionamiento de embarcaciones. Tampoco se permitirá a menos de 25 mts. De sitios de aglomeración de personas: Centros de Enseñanza en general, Edificios Públicos, Iglesias o Templos, Centros Asistenciales de Salud, Centros Recreativos (clubes, cines, teatros, etc.), Centros Comerciales, Supermercados u otro programa que congregue a más de 100 personas simultáneamente, así como también a

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Victor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

estaciones transformadoras de energía, salvo que exista entre estos programas y las Estaciones de expendio de combustibles, una vía pública con ancho no menor de 16 mts. entre líneas municipales..".----------

La firma accionante se agravia de que la Ordenanza establece una notoria discriminación entre las grandes empresas distribuidoras que en su mayoría son de capital extranjero, con las distribuidoras más pequeñas que buscan su lugar en el mercado mediante la inversión de capital privado nacional; alega que produce un oligopolio en favor de los emblemas que ya poseen estaciones de servicio dentro de Asunción; que atenta contra la competencia y contra los consumidores, que no tiene la oportunidad de optar por otras ofertas fuera de las que ya se encuentran establecidas. Sostiene que tiene legitimación para promover la acción puesto que su mandante tiene la habilitación del MIC, por medio de la Resolución N.° 448 de fecha 25 de agosto de 2020, para operar como empresa distribuidora de combustibles, y porque la Ordenanza impugnada le impide a su mandante la apertura de estaciones de servicio en la Capital. Alega la violación de lo establecido en los Arts. 8, 9, 107 y 137 C.N. Arguye que la separación establecida en la norma no tiene ningún asidero legal ni mucho menos rigor científico, pues el manipuleo de los productos derivados del petróleo se halla previsto, regulado y fiscalizado en forma permanente bajo supervisión de estándares internacionales, siendo los baremos de seguridad uno de los elementos de mayor trascendencia dentro de una estación de servicio.----------

Dada la correspondiente vista al Fiscal General del Estado, ella fue atendida por el Dictamen Nº 2052 de fecha 15 de setiembre de 2021, que se pronuncia aconsejando el rechazo de la acción, sin hacer consideraciones sobre los argumentos y agravios esgrimidos, pues afirma su Dictamen en que la firma no tendría legitimación por no hallarse en proceso de construcción de estaciones de servicios o gasolineras.----------

En resumen, ante el planteo de la acción, el Dictamen Fiscal (que como mencionaros aconseja su rechazo aduciendo la falta de legitimación y sosteniendo que el pronunciamiento sería en abstracto) nos encontramos con que la discusión se centra en dilucidar si la Municipalidad (en caso la de Asunción) puede -sin violentar la Constitución Nacional- disponer como requisito para la instalación y funcionamiento de una estación de servicios, que (la que se vaya a instalar) esté alejada como mínimo a 1000 metros de alguna pre existente, sin que este requisito de distanciamiento se aplique a las que ya se hallan instaladas.----------

Previamente, ante la cuestión de la legitimación puesta en debate por la Fiscalía General del Estado, hemos de referirnos a la falta de ella que se acusa en la actora por no haber demostrado documentalmente el haber iniciado un proceso de *"... construcción de una estación de servicio o gasolinera, afectada por la distancia mínima de 1000 metros de cualesquier a de los locales ya existentes..."* (sic dictamen fiscal, fs. 49). Cabe aclarar, en primer término, que para iniciar la construcción de obras edilicias reguladas (entre ellas se halla lo que se define como estación de servicios, y también las gasolineras) se requiere el permiso previo con la resolución de aprobación de los planos del proyecto. Exigir, como condicionante para el ejercicio de una acción constitucional, que el justiciable infrinja la norma para "legitimarse", comenzando a construir sin los permisos correspondientes, resulta -a nuestro parecer- un razonamiento que ya no queda en la paradoja sino que es abierta e intrínsecamente contradictorio. Además, exigir el previo pedido de un permiso o aprobación ante un requisito que se considera inconstitucional y que no se posee, en este caso, equivaldría a negar o condicionar a la parte actora la acción que le es conferida por el Art. 550 del Código Procesal Civil (CPC). Cabe resaltar que la autoridad administrativa debe aplicar la norma sin que se le permita juzgar sobre su inconstitucionalidad, atribución ésta reservada en modo exclusivo y excluyente a esta Sala, ya sea en conformación original, o ampliada, lo que se suma la inexistencia en el procedimiento administrativo de la vía de la excepción (para la impugnación de inconstitucionalidad). Por otra parte, demostrada sumariamente -con la documentación presentada- la intervención o el carácter de concurrentes de las accionantes en el mercado de

RECIBIDO
14-08-2024

los productos y servicios ofrecidos por las estaciones de servicios y gasolineras, en mi opinión no existe la alegada falta de legitimación.----------

Dilucidado el punto preliminarmente impuesto al estudio, debemos retomar el análisis de la cuestión de fondo. Con esa tarea, tratándose la norma en crisis de una emanada del Gobierno Municipal (en los términos del Art. 167° de la CN), al ser una ORDENANZA emitida por la JUNTA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN, hemos de remontarnos a la fuente de las atribuciones del Municipio de Asunción que está constituido por el Art. 157° de nuestra CN que dice (de este municipio) que sus límites serán fijados por ley, pero sin hacer referencia alguna en cuanto a sus atribuciones, por lo que no cabe sino recurrir el Art. 168° ("DE LAS ATRIBUCIONES", de los municipios) que las establece haciendo la salvedad que se ejercen *"... con arreglo a la ley..."*, lo que a su vez nos deriva a la Ley Orgánica Municipal -N° 3966/2010- que dice: *"...De los Deberes y Atribuciones de la Junta Municipal Artículo 36.- La Junta Municipal tendrá las siguientes atribuciones: a sancionar ordenanzas, resoluciones, reglamentos en materias de competencia municipal ... "*.----------

Las materias de competencia municipal están dadas en el antes aludido Art. 168° (CN) y son *"... particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía..."* a la que debe sumarse las atinentes al tránsito, circulación de vehículos y transporte público.----------

Así, a priori, la norma ha sido dictada por quien tendría atribuciones para hacerlo.---------

Sin embargo, el estudio de la norma -en el análisis constitucional- no se agota en un control de género meramente normativo formal, sobre todo cuando quienes impulsan el procedimiento que pone en crisis la norma esgrimen principios y derechos que les asisten por ser otorgados por la CN, y aducen fundamentadamente su violación.----------

Es indiscutible la vigencia deontológica de los principios, derechos, garantías y normas que el Constituyente plasmo en el instrumento constitucional que rige en esta República. No cabe duda de que los moradores de este territorio son titulares y beneficiarios de lo que establecen tales preceptos. Coincidimos en que no existe derecho de ejercicio absoluto e irrestricto, la convivencia social, con la multiplicad de sujetos y la cada vez más compleja interacción, no pocas veces da lugar a situaciones en las que los derechos, de cada sujeto respectivamente, entran en tensión o pugna con los mismos u otros derechos de otros. Así, los derechos constitucionales pueden ser delimitados, pero no es admisible que esa delimitación pueda afectar su núcleo, su propia vigencia.----------

Sobre el punto deviene oportuno recordar los principios que se asientan a partir de lo que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al decir: *"...Los derechos de cada persona están delimitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática..."* (Art. 32.2), *"...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 las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.."* (Art. 30).----------

Resulta innegable que a la actora de esta causa le asiste el derecho a dedicarse a la actividad lícita de su elección dentro de un régimen de igualdad de oportunidades, entonces -ya en el caso concreto- le asiste el derecho de competir, en toda la República y por ende en el territorio de Asunción, con aquellas que se dedican actualmente al mismo rubro, siempre bajo un régimen de igualdad de oportunidades. También en el campo del caso concreto, resulta

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

también innegable que ese derecho resulta restringido por la limitación que impone la norma específicamente impugnada la que -como vimos- ha sido formalmente dictada en uso de una atribución permitida constitucional y legalmente.----------

Pero, del análisis sistemático de toda la norma (Ordenanza 7/11) en la que se halla el precepto impugnado, se concluye (ya desde su título descriptivo general) que la regulación urbanística no es su objeto, a pesar de lo cual contiene un Capítulo que alude tal materia rezando " ... CAPITULO 11. COMPONENTE URBANISTICO", dentro del cual se halla la norma en crisis. Indudable es la competencia del legislativo municipal en cuanto a la materia urbanística, pero el solo hecho de poner el título de "urbanístico" a un precepto, no implica *per sé* que su objeto normativo real sea ése.----------

No podemos acotar el análisis a una consideración meramente idiomática de la norma, meramente textual, cuando se nos evidencia una discordancia como lo arriba indicada. El análisis constitucional debe estar siempre regido por principios como el de la razonabilidad, y tratándose de limitación de derechos y garantías, debemos incluir los principios de proporcionalidad e igualdad. La vigencia de una limitación a tales derechos y garantías exigen que ellas sean razonadas y razonables, debiendo surgir explícitas de la norma. Si la restricción proviene de la necesidad de proteger otros derechos, ello debe ser evidente y por tanto verificable. La proporcionalidad impone el requisito de que la limitación sea adecuada vale decir apropiadas para la consecución del fin que se enuncia como tenido en mira por la norma, por lo que el análisis de igualdad solo será aprobado si la afectación a ella se halla justificada plenamente.----------

El análisis de la norma específica impugnada, en el contexto del cuerpo normativo que la contiene (ordenanza) bajo tales parámetros de razonabilidad, proporcionalidad e igualdad, resulta negativo en el caso que nos ocupa. En el texto de la norma impugnada no se encuentra ningún componente "urbanístico" como anuncia vanamente el título del capítulo11, quedando evidenciado su efecto real (una limitación a la competencia específicamente a las estaciones de servicios y gasolineras) por el notorio hecho de que los demás locales clasificados en la ordenanza en su artículo 2° (puestos de consumo propio de combustibles, lavaderos de vehículos, locales de cambios de aceite y/o lubricantes, talleres de mecánica automotriz que en su funcionamiento generen efluentes o residuos peligrosos, terminales de colectivos, taxis o flotas de transporte) no se hallan afectados por la restricción de 1000 metros de distancia. Este aspecto, da fe -además-de que la materia ambiental tampoco es la causa final de la restricción, pues los locales excluidos tienen clara y evidente incidencia sobre tal aspecto. En contraposición, y a modo de corroboración comparativa, se observa el artículo 11° de la ordenanza, el que traemos a colación al solo dicho efecto y no por estar en entredicho. Dice este precepto: *"Art. 11°. Los locales mencionados en el Art. 2° deberán construirse de forma tal que su operación no se contraponga al sentido de circulación del tránsito vehicular previamente establecido tanto en lo referente al ingreso como al egreso de los vehículos. Todas las maniobras de los rodados de carga y descarga deberán ser internas, quedando expresamente prohibidas las maniobras en reversa sobre la red pública o las salidas que posibiliten maniobras expresamente prohibidas en el Reglamento General de Tránsito. En caso de que par a su operación el local requiera de la modificación de las condiciones de circulación o de cualquier elemento de la vía pública, deberá presentar el correspondiente Estudio De Impacto En El Tráfico...".*----------

Se nota en contraposición, que este artículo 11° - aplicable a todos los locales clasificados por la ordenanza en su artículo 2°- regula efectivamente materias de competencia municipal, como la de urbanismo y tránsito vehicular..----------

Queda en evidencia que la norma impugnada viene efectivamente a establecer una limitación al derecho a la libre concurrencia de la actora, limitación antijurídica por ser establecida en una norma de inferior jerarquía emanada de un organismo (Municipio) que carece de atribución para ello al no ser la regulación de la competencia una atribución

RECIBIDO 14-08-2024 Enrique Mbaibé Relizador

municipal, fuera de que la limitación carece de razonabilidad y proporcionalidad, violando así también el derecho a la igualdad ante la ley que asiste a la actora.----------

Oportuno es recordar lo afirmado por Robert Alexy, al decir: *« ... Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual...»* (ALEXY, Robert; Teoría de los Derechos Fundamentales, Publicado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993).----------

En conclusión y con base al análisis precedente, el literal "a)" del artículo 10° de la Ordenanza 7/11 de la Municipalidad de Asunción, deviene contrario a la Constitución pues conculca el derecho consagrado en el Art. 107 de CN y contradice el Orden de Jerarquía normativa establecido por el Art. 137° de aquella y resulta lesivo al derecho a la igualdad ante la ley que asiste a la impugnante.----------

Por tanto, la norma impugnada, literal "a)" del artículo 10° de la Ordenanza Municipal N° 7/2011 "*Que sustituye las Ordenanzas N.°os. 50/92, 117/99, 06/2022 y 71/03 sobre la provisión, manipuleo, almacenamiento de combustibles, líquidos y gaseosos, así como el funcionamiento de los locales, destinados a su comercialización y actividades afines*", dictada por la Municipalidad de Asunción, debe ser declarada inconstitucional y por tanto inaplicable a la firma demandante. Ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dictada por A.I, N° 1130 de fecha 23 de Junio de 2021. Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** dijo:----------

Adhiero al sentido del voto emitido por el distinguido Ministro Dr. Diesel Junghanns, con base a las siguientes consideraciones.----------

1.- La persona jurídica denominada Inversiones San Isidro Sociedad Anónima se presenta, por medio de apoderado, a los efectos de promover la presente acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Nro. 07/11, emanada del Municipio de la Ciudad de Asunción. El punto cuestionado, específicamente, es el Art. 10 inciso a) de la citada Ordenanza, que en lo pertinente establece una regulación referente a la distancia mínima respecto de la ubicación de las nuevas Estaciones de Servicios y Gasolineras con relación a las ya existentes.----------

2.- Tal como lo adelantaron los votos que me antecedieron, en el presente caso se nos plantea el estudio sobre la constitucionalidad material de un acto normativo emanado de autoridad pública. Conforme se observa, dicho acto tiende a limitar el ejercicio de una actividad estrictamente comercial, cuál es la explotación del expendio de combustibles y afines. Es que cuando la norma dispone que las nuevas Estaciones de Servicio y/o Gasolineras *no podrán* ubicarse dentro de un radio determinado respecto de otras, está imponiendo una prohibición normativa que afecta *-necesariamente-* a la clase o categoría de personas que se dedican a dicho rubro.----------

3.- La parte accionante opera dentro de la actividad mercantil que se encuentra restringida por la normativa atacada. Dicho extremo se corrobora, diáfanamente, con la copia de la Resolución 448 de fecha 25 de agosto de 2020, emanada del Ministerio de Industria y Comercio, obrante en estos autos. Entonces, no quepan dudas de que la impugnante se halla comprendida bajo la clase o categoría de personas afectadas por la normativa impugnada.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Esta circunstancia demuestra la existencia de un verdadero interés jurídico dado que la afectación en su derecho repercute, como se verá, en una imposibilidad para el ejercicio fáctico de la actividad.----------

4.- Respecto de la exigencia, traída a colación por las Fiscalía General del Estado, de que debe demostrarse el inicio de la construcción de las estaciones de servicio para la acreditación de la legitimación, hay que referir cuanto sigue. Estimo que este es un requisito de cumplimiento material inasequible para el interesado salvo que, tal como lo refiere el Ministro que me antecedió, el accionante incurra en un acto antijurídico anterior que lo habilite a venir en acción.----------

5.- Es que no podemos perder de vista que el inicio de la construcción -*que se pretende introducir como presupuesto de admisión de la pretensión*- se encuentra supeditado a la correspondiente autorización del ente municipal, cuyo estudio -*aprobación de la construcción*- se rige, naturalmente, por la normativa cuya impugnación es aquí impetrada. Dicho de otro modo, la normativa impide el otorgamiento de la autorización municipal, en cuyo caso, resulta claro que no se podrá iniciar construcción alguna. Desde luego que este requisito, además de constituirse en un notorio contrasentido conforme a las circunstancias expuestas, no se adecua, en absoluto, a las modernas concepciones del acceso a la justicia y la tutela jurisdiccional efectiva.----------

6.- Como existe sendo acto administrativo que demuestra que el accionante opera dentro del rubro y siendo, por ende, afectado por la normativa atacada, resulta visto que existe suficiente legitimación para la promoción de esta acción, por lo que nos encontramos plenamente autorizados a expediros sobre el fondo del asunto.----------

7.- Llegados a este punto, corresponde principiar con el estudio del contenido de la norma atacada -*en primer término*- a la luz de los Art. 107 y 108 de la CN. En tal sentido, la normativa en cuestión -*individualizada en el punto* - prohíbe la participación de nuevos locales de Estaciones de Servicios y Gasolineras dentro de una distancia mínima de 1000 metros de otros locales ya existentes, tal como lo hemos expuesto en el numeral 2.----------

8.- Resulta indudable que la disposición inhibe el proceso de competencia y libre concurrencia puesto que produce, normativamente y no por las reglas propias del mercado, una ventaja para aquellos operadores que se encuentren ya establecidos en determinadas áreas, en cuyo caso, se los protege frenando -normativamente- toda posible participación de otros operadores, esto, en detrimento no sólo de los nuevos factores comerciales, sino que de los consumidores en general atendiendo a que se encuentra vedada la posibilidad de existencia de una amplia oferta que permita al ciudadano decidir según aspectos tales como: precio, abastecimiento, calidad, etc.----------

9.- En suma, no quedan dudas de que se ha producido una interferencia a una garantía constitucionalmente establecida, por lo que, a continuación, deberemos de determinar si dicha afectación supera o no el test de razonabilidad que se exige para dotar de validez al acto normativo de rango inferior.----------

10.- El primer elemento a considerar es la razonabilidad normativa que, a decir de Sagüés, impone que las normativas legales, o como en este caso, de inferior jerarquía *"mantengan una coherencia con las constitucionales, de suerte que no resulte contradictoria con lo establecido en la Constitución nacional"* (Sagüés, N.P. (2019). Manual de derecho constitucional. Buenos Aires, Argentina. Astrea. Pág. 741).----------

RECIBIDO
14-08-2024

11.- Considerando lo manifestado en el punto 8, tenemos que la normativa atacada limita la libertad de concurrencia restringiendo una actividad económica lícita para ciertos actores, favoreciendo con ello a otros actores otorgándoles una notoria ventaja mercantil, en cuyo caso, existe un claro rompimiento del principio de libertad de concurrencia e igualdad. Es decir, la regulación impugnada se encuentra claramente en contradicción con lo dispuesto por el Art. 107 en concordancia con el Art. 46 de la CN.----------

12.- Cabe destacar que no existen elementos de juicio que nos lleve a concluir que la decisión de limitar la actividad comercial encuentra algún respaldo en otras normas, garantías o principios de rango constitucional que nos impongan un ulterior estudio de confrontación *-ponderación-* entre tales derechos.----------

13.- Si bien, en este tipo de casos suelen invocarse cuestiones de seguridad y de protección ambiental, sin embargo, se destaca que estas se encuentran tuteladas expresamente en el capítulo III y siguientes de la ordenanza respectiva. Es decir, la propia normativa establece una regulación menos gravosa que busca proteger aquellos bienes jurídicos *-seguridad y medio ambiente-*, por lo que, en todo caso, deben primar éstas normativas menos gravosas de conformidad al principio de necesidad. Sobre este principio se tiene dicho que *"...El principio de necesidad requiere que entre dos medios igualmente idóneos en términos generales para promover un derecho a protección, debe escogerse el que interfiera menos..."* (Alexy, R. (2009). Derechos Sociales y Ponderación. Madrid, España. Pág. 57).----------

14.- De los argumentos pergeñados se sigue, sin mayor complicación, que la disposición impugnada no supera el requisito de razonabilidad normativa porque, como se vió, quedaron afectados derechos constitucionales sin mayores fundamentos que la sostenga. A su vez, quedó de manifiesto que de conformidad al principio de necesidad, en todo caso, la tutela del bien jurídico protegido queda tutelado por las demás normas que, especialmente fueron dispuesta para el efecto.----------

15.- Por lo tanto, con base a esta breve exposición considero que debe hacerse lugar a esta acción debiéndose declarar la inconstitucionalidad del inciso a) del Art. 10 de la Ordenanza Municipal Nro. 7/11, con los alcances previstos en el art. 131 de la CN. Es mi voto.

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Se presenta el Abg. Emmanuel Trulls Sirvent, en representación de la firma **INVERSIONES SAN ISIDRO SOCIEDAD ANÓNIMA**, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Artículo 10° de la Ordenanza Municipal N° 7/2011 "QUE SUSTITUYE LAS ORDENANZAS N° 50/92, 117/99, 06/2002 y 71/03 SOBRE LA PROVISIÓN, MANIPULEO, ALMACENAMIENTO DE COMBUSTIBLES, LÍQUIDOS Y GASEOSOS, ASI COMO EL FUNCIONAMIENTO DE LOS LOCALES DESTINADOS A SU COMERCIALIZACIÓN Y ACTIVIDADES AFINES", dictada por la Municipalidad de la ciudad de Asunción en atención a que dicho acto administrativo transgrede los artículos 8, 9, 107 y 137 de la Constitución de la República del Paraguay. Sostiene el accionante que la Ordenanza impugnada deviene en arbitraria en razón de que según la Constitución todos somos iguales en dignidad y derechos, que no se admite la discriminación, que se garantiza la libre concurrencia como competencia en el mercado y, por tanto, el mencionado acto municipal

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

restringe la instalación de nuevas estaciones de servicio en un rango de 1000 mts. de distancia, violándose así todos esos derechos constitucionales precitados.----------

A fs. 114/116 obra el dictamen de la Fiscalía General del Estado, quien por intermedio del Fiscal Adjunto, Abg. Celso Sanabria González, contesta la vista recomendando el rechazo de la acción promovida atendiendo a que no se ha acreditado efectivamente que se encuentre lesionando algún derecho del accionante.----------

La Ordenanza N° 07/2011 "QUE SUSTITUYE LAS ORDENANZAS N° 50/92, 117/99, 06/2002 y 71/03 SOBRE LA PRIVISIÓN, MANIPULEO, ALMACENAMIENTO DE COMBUSTIBLES, LÍQUIDOS Y GASEOSOS, ASÍ COMO EL FUNCIONAMIENTO DE LOS LOCALES DESTINADOS A SU COMERCIALIZACIÓN Y ACTIVIDADES AFINES", y cuya consideración genera agravios al accionante es el artículo 10 en cuanto a lo siguiente: *"La Intendencia Municipal autorizará la ubicación de las Estaciones de Servicios, Gasolineras y/o puestos de consumo propio conforme al Plan Regulador y/o planes particularizados. a) LOS NUEVOS LOCALES: de Estaciones de Servicio y/ Gasolineras que deseen instalarse a partir de la promulgación de la presente Ordenanza no podrán ubicarse dentro de un radio menor de 1000 mts. respecto de otro local existente. A los efectos de la aplicación, se considera como distancia mínima la longitud de la recta que una los centros geométricos de los predios. b) No se admitirá la habilitación de nuevos locales de expendio de combustibles a una distancia menor de 100 mts. de lugares de almacenamiento de materiales combustibles, explosivos o fuentes de productores de alto calor, y, arsenales, así como también de cursos de agua superficiales, con excepción de aquellos destinados al aprovisionamiento de embarcaciones. Tampoco se permitirá a menos de 25 mts. de sitios de aglomeración de personas: Centros de Enseñanza en general, Edificios Públicos, Iglesias o Templos, Centros Asistenciales de Salud, Centros Recreativos (clubes, cines, teatros, etc.), Centros Comerciales, Supermercados, u otro programa que congregue a más de 100 personas simultáneamente, así como también a estaciones transformadoras de energía, salvo que exista entre estos programas y las Estaciones de expendio de combustibles, una via pública con un ancho no menor de 16 mts. entre líneas municipales".*----------

La parte accionante fundamenta su pretensión al afirmar que dicha Ordenanza provoca la restricción de contratar y ejercer libremente las actividades económicas, imponiendo mediante la ordenanza en cuestión, la no instalación de estaciones de servicios en un radio inferior a 1000 metros de otra e inclusive ya fue aprobado por la Resolución N° 448 de fecha 25 de agosto de 2020 dictada por el Ministerio de Industria y Comercio otorgando su habilitación provisoria para operar como Empresa Distribuidora de Combustibles y derivados de Petróleo y Biocombustibles con la denominación Grupo Crisma.----------

En el caso que nos ocupa, se vislumbra que la ordenanza municipal impugnada tiene por objeto establecer normas para la provisión, manipuleo, almacenamiento de combustibles, líquidos y gaseosos, así como el funcionamiento de los locales, destinados a su comercialización y actividades afines en la ciudad de Asunción. En particular, el art. 107 de la Constitución garantiza,[1] entre otros aspectos, que todos los habitantes del país tienen el derecho a desarrollar la actividad económica de su preferencia siempre que cumplan con los requisitos de licitud y que se desarrolle en igualdad de condiciones con sus eventuales competidores. Sin embargo, la lectura interpretativa que habrá de hacerse de este precepto

[1] **ART- 107 .DE LA LIBERTAD DE CONCURRENCIA** Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades. Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o la baja artificiales de precios que traben la libre concurrencia. La usura y el comercio no autorizado de artículos nocivos serán sancionados por la Ley Penal.

RECIBIDO
14-08-2024

constitucional es aquella que observe todo el tejido constitucional, por ende, la norma necesariamente deberá estar conjugada con otros derechos fundamentales protegidos en un mismo nivel por la Constitución, como lo son aquellas que se refieren ***al derecho a la vida y el ambiente***, disposiciones que encontramos en el Capítulo I, Sección I y II, de la Constitución y que, además, están en concordancia con los arts. 4 y 26 de la Convención Americana de los Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", y distintas decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) con respecto del *derecho a la vida digna* sobre el cual nos ocuparemos en breve. Es por ello que, la cuestión a analizar no puede ser estudiada sólo a la luz de los artículos constitucionales supuestamente conculcados por la aludida resolución administrativa, sino que las normas, principios y garantías constitucionales deben interpretarse armónica y sistémicamente.----------

En tal sentido, la Constitución paraguaya establece en su art. 6 que: "*La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condiciones, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes*". ***La calidad de vida*** es un componente esencial para garantizar la existencia de ***una vida digna*** de todas las personas que habitan la República, pues impone una obligación al Estado no sólo de crear las condiciones adecuadas y apropiadas para la vida del ser humano, sino que además adoptar medidas positivas para evitar el deterioro del ambiente en donde se desarrolla.----------

Este derecho a las condiciones de una vida digna se justifica plenamente en los arts. 4 y 6 de la Constitución, y en el artículo 26 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH)[2]. La violación de este derecho no se limita únicamente a quitar la vida sino que también se viola cuando no se diseñan las condiciones necesarias que posibiliten una vida digna y en ese marco se vincula con la obligación del desarrollo progresivo establecido en la CADH. La Corte IDH comenzó a desarrollar el contenido del *derecho a una vida digna* como el derecho a que se generen las condiciones materiales necesarias que permitan desarrollar una existencia digna, en el Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre 1999, párr. 144, señalando cuanto sigue: *"(...) En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna (...)"* Este contenido del derecho a la vida no se circunscribe entonces a la sola limitación de la prohibición de privar arbitrariamente de la vida a un ser humano, sino que se extiende a las obligaciones positivas de prevenir y garantizar las condiciones aptas y apropiadas de la vida de toda persona. Asimismo, la Corte IDH estableció los alcances del concepto de vida diga, expresando que el artículo 4 de la CADH extiende el derecho a la vida a una obligación positiva, de adoptar las

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Gustavo Santander Dans
Ministro

Dr. Manuel Ramírez Lundhanns
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

[2] Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de dicho derecho, y ha reconocido el derecho a la vida digna, o a la existencia digna, como la obligación de garantizar condiciones mínimas de vida a favor de las personas. (Caso Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C N° 125, y, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C N° 146).----------

En el mismo sentido, identificamos otro componente del derecho a una existencia digna, cual es el ***derecho a un medio ambiente saludable***, tutelado en los arts. 7[3] y 8[4] de la Constitución, vinculados expresamente con el objetivo del desarrollo humano integral, y reconocido en el Protocolo de San Salvador de 1988 (Ley N° 1040/1997) que incorpora el derecho a un medio ambiente sano a la categoría de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESC). Tiene su fundamento además en el Estado Social de Derecho asumido por la República del Paraguay que se sostiene en el principio de dignidad humana[5], el valor básico de los derechos humanos insertos en la ley fundamental, sean civiles, políticos, económicos, culturales y ambientales. En efecto, la protección del medio ambiente se encuentra intrínsecamente relacionada a la protección de los derechos humanos, el derecho ambiental como derecho humano debe ser examinado a través de una visión integradora que, aplicado al caso en concreto, es obligación constitucional como convencional del Estado dictar límites técnicos a ciertas actividades comerciales que podrían vulnerar el medio ambiente.----------

La determinación de la distancia mínima entre nuevas estaciones de servicio o de expendio de combustibles y afines dispuesta en la Ordenanza Municipal N° 7/2011 es una **decisión técnica que se encuentra amparada en la protección ambiental, de carácter constitucional y convencional, dado que el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado es un atributo fundamental de la persona reconocida a nivel constitucional e internacional**, y por tanto no constituye *per se* una normativa administrativa inconstitucional que amerite la declaración de su inaplicabilidad. Por el contrario, es potestad del Municipio como órgano de gobierno local organizar la instalación de estaciones de servicio de expendio de combustibles a fin de precautelar los derechos de las personas asentadas en su comunidad, preservando así el medio ambiente y evitando el deterioro de la calidad vida de los ciudadanos.----------

En la misma tesitura considero pertinente subrayar la importancia de la salvaguarda de la seguridad de las personas residentes en barrios rodeados de estaciones de servicios de expendio de combustibles, quienes se hallan constantemente expuestas a los peligros inherentes a la existencia y funcionamiento de este tipo de locales comerciales, los cuales se han propagado indiscriminadamente a lo largo de los años y que ocasionan una alta peligrosidad tanto por la posible contaminación de los cauces hídricos y del suelo, y de la posibilidad de explosión que pudiere ocurrir; de ahí que es razonable entender que la

---

[3] Del derecho a un ambiente saludable. Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientaran la legislación y la política gubernamental pertinente.

[4] 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 ésta 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.

[5] "La dignidad de la persona es el valor jurídico supremo siendo independiente de la edad, capacidad intelectual o estado de conciencia. La dignidad de la persona es un elemento de la naturaleza del ser humano, corresponde a todos por igual" (Nogueira Alcalá, Humberto, 2009, Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo latinoamericano. Revista Estudios Constitucionales, Año 7, N° 2, pp. 143-205).

RECIBIDO
14 -08- 2024
Fiscalía

teleología o razón de ser de la referida ordenanza es la protección de las personas en su vida y en su salud, pues haciendo un mínimo razonamiento podemos colegir la siguiente ecuación lógica: a mayor cantidad de estaciones de servicio, mayo riesgo para la seguridad de los residentes contiguos a los comercios de expendio de combustibles líquidos y gaseosos. En efecto, Paraguay, tiene un cuerpo jurídico robusto en materia ambiental que no pueden ser desatendidos, tales como: el *Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR (Ley N° 2068/2003), la Ley N° 294/1993 "De evaluación de impacto ambiental"; la Ley N° 253/1993 'Que aprueba el convenio sobre diversidad biológica, adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo -la cumbre para la tierra-, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil"; y la Ley N° 3239/2007, "De los Recursos Hídricos del Paraguay"*.----------

La Ordenanza Municipal impugnada no crea desigualdad en el derecho de las empresas, tampoco una discriminación y mucho menos se viola la libertad de concurrencia, por cuanto que la regulación respecto de la construcción y operación de estaciones de servicios o gasolineras es imperativa en cuanto al cumplimiento de las normativas ambientales tanto del gobierno central como del gobierno local. Las empresas pueden competir entre sí siempre que cumplan las regulaciones relacionadas con la protección ambiental. El derecho a la libertad de concurrencia está limitado por otros derechos fundamentales del ser humano y que son de primer orden (el derecho a la calidad de vida, y, el de habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado), Ningún derecho es absoluto sobre todo cuando en un conflicto entre derechos de un mismo nivel de jerarquía se encuentran la vida y la existencia digna, derechos éstos que deben primar necesariamente ante otros, La Firma Inversiones San Isidro Sociedad Anónima no tiene ningún obstáculo para ubicar su local comercial en otro espacio geográfico siempre que cumpla con la regulación y no vulnere los derechos humanos de la comunidad en donde pretende afincarse.----------

Por lo precedentemente expuesto y en concordancia con el Dictamen del Fiscal General del Estado (N° 2052 de fecha 15 de setiembre de 2021) **corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad promovida por** la firma **INVERSIONES SAN ISIDRO SOCIEDAD ANÓNIMA en contra** del Artículo 10° de la Ordenanza Municipal N° 7/2011 "QUE SUSTITUYE LAS ORDENANZAS N° 50/92, 117/99, 06/2002 y 71/03 SOBRE LA PROVISION, MANIPULEO, ALMACENAMIENTO DE COMBUSTIBLES, LÍQUIDOS Y GASEOSOS, ASÍ COMO EL FUNCIONAMIENTO DE LOS LOCALES DESTINADOS A SU COMERCIALIZACIÓN Y ACTIVIDADES AFINES", en atención a que no se observa transgresión ni violación alguna por parte del acto administrativo a ninguna garantía o principio constitucional, debiendo levantarse la medida de suspensión de efectos ordenada. **ES MI VOTO**.----------

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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Patrón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 855

Asunción, 14 de agosto de 2024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional

R E S U E L V E:

HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 10 inc. A de la Ordenanza Municipal *N°7/2011 "Que sustituye las ordenanzas N°os. 50/92, 06/2022 y 71/03 sobre la provisión, manipuleo, almacenamiento de combustibles, líquidos y gaseosos, así como el funcionamiento de los locales, destinados a su comercialización y actividades a fines"*, en relación a la firma Inversiones San Isidro Sociedad Anónima, de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.----------

ORDENAR el Levantamiento de la Medida de Suspensión de Efectos dispuesto por el A.I N°1130 de fecha 23 de junio de 2021.----------

ANOTAR, registrar y notificar.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA