CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TERMINALES LOGÍSTICAS PORTUARIAS S.A. (TLP S.A.) C/ EL DECRETO Nº 2436/14, NUMERAL 1) "POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTS. 306 Y 308 DEL ANEXO DEL DECRETO Nº 4672/05: "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2422/04: "CÓDIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCION DE ADUANAS" Y CONTRA EL DECRETO N° 4672/05, NUMERAL 1) ARTS. 306 Y 308 DEL ANEXO "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 25422/2004 "CODIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS". AÑO: 2020. N°: 603. ----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos veinticinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los cinco 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 RIOS OJEDA y CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TERMINALES LOGÍSTICAS PORTUARIAS S.A. (TLP S.A.) C/ EL DECRETO Nº 2436/14, NUMERAL 1) "POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTS. 306 Y 308 DEL ANEXO DEL DECRETO Nº 4672/05: "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2422/04: "CÓDIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCION DE ADUANAS" Y CONTRA EL DECRETO N° 4672/05, NUMERAL 1) ARTS. 306 Y 308 DEL ANEXO "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 25422/2004 "CODIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Abog. Javier Báez Galeano, en nombre y representación de la Firma Terminales Logísticas Portuarias S.A. (TLP 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 Ó N:

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

Practicado el sorteo de ley, resultó el siguiente orden de votación**: DIÉSEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS**. ----------

A la cuestión planteada, el Ministro **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo**:** Se presenta el Abg. Javier Báez Galeano, en nombre y representación de la firma Terminales Logísticas Portuarias S.A. (TLP S.A.), a promover acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Nº 2.436/14 *Por el cual se modifican los Arts. 306 y 308 del Anexo del Decreto Nº 4.672/05 Que reglamenta el Código Aduanero y establece la estructura organizacional de la Dirección de Aduanas* y contra los Arts. 306 y 308 del Anexo del Decreto Nº 4.672/05 *Que reglamenta el Código Aduanero y establece la estructura organizacional de la Dirección de Aduanas.*----------

La accionante sostiene la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por violación de los Arts. 3, 9, 44, 47, 107, 137, 143, 176, 181 inc. 6, además de numerosos tratados internacionales, como el Tratado de Asunción, el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra que

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

aprueba el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Refiere que las mismas impiden a su representado el libre ejercicio de su actividad comercial, es decir, el transporte fluvial y terrestre, recepción, almacenamiento y despacho de combustibles de petróleo. Cuestiona que, con la entrada en vigor del Decreto Nº 2.436/14, la venta de suministros a bordo para el transporte internacional se convirtió en un monopolio exclusivo a favor de Petropar, creando así un beneficio a favor de dicha empresa estatal, lo que configura una competencia desleal. Con ello, se vulnera lo dispuesto por los tratados internacionales, que obligan a los países miembros a armonizar las legislaciones para crear condiciones que permitan la liberalización del mercado, la reducción de costos y la mayor competitividad. Igualmente, sostiene que se estableció una discriminación para excluir a los buques de bandera nacional, generando un privilegio para aquellos de bandera extranjera -exenciones impositivas- en detrimento de los de bandera nacional. En este sentido, alega que el Poder Ejecutivo se extralimitó en sus funciones al efectuar una distinción -entre buques nacionales y extranjeros- cuando la propia Ley 2.422/04 *Código Aduanero* no lo hace, contraviniendo así los principios de igualdad y libre concurrencia, pues los buques de bandera nacional comprarían combustible y lubricantes por un precio mayor que los de bandera extranjera, en virtud del decreto reglamentario impugnado, afectando así la competitividad. Además, arguye la violación del Art. 44 de la Constitución Nacional, que establece el principio de legalidad tributaria, pues el Decreto 4.672/05 establece el pago de tributos en el aprovisionamiento para los buques de bandera nacional en viaje internacional. Manifiesta que mediante dicho decreto se estableció que cualquier proveedor de insumos y suministros para los buques en viaje internacional, salvo Petropar, sea un contribuyente, cuando el Código Aduanero establece una exención impositiva, sin distinción alguna.----------

Corrida vista al Ministerio Público, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C, la Fiscal Adjunta, María Teresa Aguirre, recomendó rechazar la presente acción de inconstitucionalidad, según Dictamen Nº 1.324 de fecha 08 de octubre de 2020, obrante a fs. 167/170 de autos.---

Como cuestión preliminar, cabe mencionar que el accionante impugna tanto el Art. 1 del Decreto 2.436/14 por el cual se modifican los Arts. 306 y 308 del Anexo del Decreto 4.672/05 como, igualmente, los Arts. 306 y 308 del Anexo del Decreto Nº 4.672/05. Estos últimos han sido modificados por el primero, por lo que solo cabe analizar la impugnación del Decreto Nº 2.436/14. Sin embargo, de los términos del escrito de promoción de la acción, se concluye que el accionante solo expresa agravios respecto al Decreto 2.436/14 en cuanto modifica el numeral 1 del Art. 308 del Anexo del Decreto Nº 4.672/05 *Que reglamenta el Código Aduanero y establece la estructura organizacional de la Dirección de Aduanas,* por lo que solo me referiré al análisis constitucional de dicha disposición legal.----------

La disposición cuestionada establece: *Suministros en depósitos aduaneros. 1. La carga de combustibles líquidos y lubricantes deberá ser, única y exclusivamente, almacenada en depósitos especiales de PETROPAR (Petróleos Paraguayos), para el suministro de medios de transporte en viaje internacional. Esta carga está exenta del pago de tributos aduaneros que gravan la importación a consumo, siempre que sean de matrícula o bandera de países, cuyas normas admitan en sus territorios aduaneros un tratamiento similar para el abastecimiento de los transportes nacionales.*----------

Para contextualizar la cuestión, conviene precisar que el decreto impugnado reglamenta la Ley Nº 2.422/2004 *Código Aduanero* que, en sus Arts. 230 al 233, establece el régimen de aprovisionamiento de a bordo y suministros. Tal es el marco legal de referencia dentro del cual el Poder Ejecutivo debe ejercer la potestad reglamentaria. Así, el Art. 230 dispone: *Concepto. El régimen de aprovisionamiento de abordo y suministros es aplicable a las mercaderías destinadas al mantenimiento, reparación, uso o consumo de los medios de transporte y al uso o consumo de la tripulación y de sus pasajeros, en viaje internacional, y estará exenta del tributo aduanero en las cantidades que la autoridad aduanera considere razonable* (el subrayado es propio).----------

RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
- 7 -08- 2024

Por su parte, el Art. 233 establece: *Abastecimiento del medio de transporte. Para el abastecimiento del medio de transporte internacional en el país, la autoridad aduanera competente otorgará autorización escrita. El embarque de las provisiones se hará bajo control aduanero, libre de gravámenes a la exportación* (el subrayado es propio).----------

Ahora bien, corresponde analizar, por un lado, si la norma reglamentaria se adecua al marco normativo previsto en la norma reglamentada, esto es, las disposiciones citadas del Código Aduanero y, por otro, si ellas se adecuan a los cánones constitucionales. Del análisis de estas, se puede concluir que el decreto reglamentario limita el abastecimiento de combustible de medios de transporte en viaje internacional a los depósitos especiales de la empresa PETROPAR y, por otro, establece que dicha carga estará exenta del pago de tributos aduaneros que graven la importación a consumo, siempre y cuando se trate de buques de bandera de países cuyas normas admitan un tratamiento recíproco para los buques nacionales.----------

Delimitado el contenido de la norma reglamentaria, nos abocaremos a estudiar su correspondencia con la norma reglamentada y con las disposiciones constitucionales. Respecto a la primera cuestión reglada por el decreto reglamentario, es decir, la exclusividad del abastecimiento de combustible a favor de PETROPAR, notamos que el marco normativo de referencia -Código Aduanero- nada establece al respecto, pues solo se limita a disponer que el abastecimiento se hará bajo control aduanero, lo que no implica, en modo alguno, otorgar la exclusividad en el almacenamiento y comercialización a favor de un proveedor en particular, en este caso, la firma PETROPAR. Es preciso mencionar que, conforme a la Ley Nº 1.182/85 *Que crea Petróleos Paraguayos (PETROPAR) y establece su carta orgánica*, PETROPAR es una entidad autárquica del Estado, descentralizada de la Administración Central, con personería y patrimonio propio, que tiene por principal objeto la industrialización del petróleo y sus derivados y la comercialización de hidrocarburos y sus derivados en el mercado nacional e internacional. En otras palabras, se trata de una empresa pública dedicada al comercio de combustibles y lubricantes.----------

En este aspecto, la disposición reglamentaria, como ya ha sido advertido por esta Sala en un caso análogo al presente, en el Ac. y Sent. Nº 684 de fecha 16 de agosto de 2019, genera un monopolio artificial por parte del Estado en el comercio de combustibles y lubricantes para la reposición de transportes fluviales dedicados al transporte internacional, creando así una competencia desleal (opinión de la Ministra Miryam Peña). Dicha situación contraviene lo dispuesto por el Art. 107, segundo párrafo, de la Constitución Nacional que dispone: *Se garantizará 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.*----------

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Igualmente, tal interpretación se halla conforme a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado paraguayo con la ratificación del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus Protocolos Adicionales, mediante Ley Nº 269/1993, cuyo Art. 7 obliga a los países signatarios a compatibilizar y/o armonizar sus respectivas legislaciones en la medida que fuere necesario, para crear condiciones de igualdad de oportunidades, de forma tal que permitan simultáneamente la liberalización del mercado, la reducción de costos y la mayor competitividad. Evidentemente, una norma que otorga el monopolio de la venta de combustibles y lubricantes para el transporte internacional es una práctica contraria a la liberalización del mercado, la reducción de costos y la mayor competitividad. Por tanto, el decreto reglamentario vulnera igualmente el Art. 137 de la Carta Magna, que establece el orden jerárquico de las normas en el derecho positivo nacional.----------

Corresponde ahora abocarnos al estudio de la segunda cuestión regulada por el decreto impugnado, es decir, la exención del pago de tributos aduaneros que graven la importación a consumo, por la carga de combustible siempre y cuando se trate de buques de bandera de países cuyas normas admitan un tratamiento recíproco para los buques nacionales. En este sentido, advertimos que el decreto reglamentario excede el marco de la ley que pretende reglamentar, pues restringe sus términos y alcances. Como se ha visto *ut supra,* el Art. 230 del Código Aduanero establece que el régimen de aprovisionamiento de abordo y suministros estará exento del tributo aduanero, mientras que el Art. 233 dispone que el embarque de las provisiones se hará bajo control aduanero, libre de gravámenes a la exportación. Ahora bien, la norma reglamentaria limita la exención solo a los tributos que graven la importación a consumo para buques de bandera extranjera, bajo reciprocidad de condiciones. Empero, el marco legal establece la exención de todo tributo aduanero, por lo que la disposición reglamentaria no puede limitarla solo al impuesto que grava la importación a consumo. Al respecto, cabe traer a colación el Art. 249 del Código Aduanero que expresa: *Tributo Aduanero. Concepto. Se entiende por tributo aduanero el monto de los gravámenes establecidos con motivo de la entrada y salida de mercaderías del territorio aduanero y comprende los impuestos, las tasas, sus accesorios, las sanciones pecuniarias y los demás gravámenes de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier otra naturaleza.*----------

A más de ello, la cuestión se agrava pues la disposición impugnada establece una distinción sobre categorías prohibidas de discriminación, como es el caso de la nacionalidad. En este sentido, la norma reglamentada no establece distinción alguna entre buques nacionales y extranjeros, sino que otorga la exención de tributos aduaneros a todo buque destinado al transporte internacional, independientemente a su bandera, por lo que la norma reglamentaria no puede establecer distinciones allí donde la ley reglamentada no distingue. Ello también de conformidad a la igualdad de tratamiento establecida por el propio Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, cuyo Art. 6 dispone: *En todas las operaciones reguladas por el presente Acuerdo los países signatarios otorgan recíprocamente a las embarcaciones de bandera de los demás países signatarios idéntico tratamiento al que conceden a las embarcaciones nacionales en materia de tributos, tarifas, tasas, gravámenes, derechos, trámites, practicaje, pilotaje, remolque, servicios portuarios y auxiliares, no pudiéndose realizar ningún tipo de discriminación por razón de la bandera* (el subrayado es propio). En consecuencia, sobre el punto en particular, la disposición reglamentaria también resulta inconstitucional por vulnerar el Art. 137 de la Constitución Nacional.----------

Por lo precedentemente expuesto y visto el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Decreto 2.436/14 en cuanto modifica el numeral 1 del Art. 308 del Anexo del Decreto Nº 4.672/05 *Que reglamenta el Código Aduanero y establece la estructura organizacional de la Dirección de Aduanas,* respecto al accionante, de conformidad al Art. 555 del C.P.C. **Es mi voto**.----------

RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
-7-08-2024
Roque López Frenda
Asistente

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

1. El profesional abogado JAVIER BAEZ GALEANO bajo patrocinio de abogado, en nombre y representación de la firma TERMIINALES LOGISTICAS PORTUARIAS S.A., promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **numeral 1) del Decreto N° 2436/19** *"POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 306 Y 308 DEL ANEXO DEL DECRETO N° 4672/2005, POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2422/04 CÓDIGO ADUANERO, Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS".* Para el efecto, arrima las instrumentales que acreditan la habilitación de la firma accionante para operar en el rubro de la comercialización y abastecimiento de combustible. --------

2.- En apoyo a la pretensión de la firma que representa, alega que se encuentran vulnerados los Artículos 3, 9, 44, 47, 107, 137, 143, 176, 181 de la Constitución y fundamenta la acción manifestando, entre otras cosas, que el Decreto Nº 2436/14 es inconstitucional al convertir una operación propia del libre comercio en un monopolio a favor de PETROPAR. Se agravia respecto de la parte inicial del **numeral primero del artículo 308 del Decreto Nro. 2436/14** (que reglamenta el Código Aduanero), específicamente, donde refiere que "*…1. La carga de combustibles líquidos y lubricantes deberá ser, única y exclusivamente, almacenada en depósitos especiales de PETROPAR (Petróleos Paraguayos), para el suministro de medios de transporte en viaje internacional…*". La persona jurídica reclamante pretende integrarse a la explotación de esta actividad concreta, cual es, la de suministrar combustibles y lubricantes a los medios de transporte marítimo internacional, esto, bajo la modalidad de aprovisionamiento a bordo y suministros. *La exclusividad a favor de PETROPAR impuesta por tal normativa dice frustrar su participación activa como sujeto económico del sistema, afectando su oportunidad para competir con otros proveedores de combustible y lubricantes para el transporte internacional, en igualdad de condiciones. Manifiesta una supuesta conculcación al orden de prelación de normas existente y establecida por nuestra Constitución, alegando un quiebre constitucional por razón del presunto atropello al libre comercio. Hace referencia a una supuesta extralimitación por parte del Poder Ejecutivo; y califica al Decreto dictado como contradictorio a Tratados Internacionales ratificados por la República del Paraguay como el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra.*----------

3.- La supuesta extralimitación aseverada por el accionante se produjo, de un lado, por el hecho de que supuestamente se ha socavado una reserva legal, en el sentido de que el Poder Ejecutivo se excedió en su competencia al regular en materia tributaria, a través de un simple reglamento de ejecución, mientras que por el otro, se alega la existencia de una presunta conculcación al principio de legalidad porque, básicamente, el reglamento de ejecución no se ajusta, en general, a la norma autorizante. ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Júnghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

4.- Ciertamente, asiste razón a la parte accionante cuando afirma que los tributos deben crearse por ley, esto, a la luz de nuestro Art. 179 de la CN. No obstante, tal argumento no aplica al presente caso, por cuanto que la regulación transcripta en el párrafo que antecede, no tipifica hecho generador de tributo alguno, es decir, no crea tributos, así como tampoco establece una exención tributaria como lo da a entender el accionante en varios pasajes de su acción. Ahora bien, la exención sí la encontramos en la segunda parte del articulado, sin embargo, ello no es sino la reiteración de las exenciones tributarias legalmente establecidas en el Art. 230 parte final, así como el Art. 233 de la Ley 2422/2004.----------

5.- De tales circunstancias seguimos, sin requerir mayor rigor analítico, que el Poder Ejecutivo no se excedió en su competencia dado que no estableció tributo alguno, sino que, en todo caso, reiteró dentro del reglamento, la exención tributaria expresamente prevista en la ley, es decir, en la norma reglamentada. Si bien, el método de la repetición o reiteración es calificada como una defectuosa técnica regulativa, sin embargo, a las resultas de este caso y conforme al planteamiento esbozado, la reiteración efectuada no tiene mayor relevancia jurídica, sino que más bien de estilo de redacción debido a que, la exención, como se dijo, se encuentra regulada en la ley. La pertinencia de la técnica de estilo escapa al estudio de una acción de inconstitucionalidad.----------

6.- No encuentro motivos para concluir que el Poder Ejecutivo se excedió en su competencia. En el caso, el Reglamento concuerda con el orden sistémico normativo Aduanero. En efecto, la ley no regula ya sea de forma positiva o negativa, sobre el almacenamiento y aprovisionamiento de los combustibles pero sí establece de forma expresa que el control de la exención tributaria queda bajo el resguardo de la autoridad aduanera, en cuyo caso, para hacer efectivo y eficaz dicho control, la autoridad central de conformidad al Art. 238 numeral 5 de la CN, está plenamente facultada a delimitar tal actividad, se reitera, a los efectos de precautelar el control de la exención a la que alude la segunda parte del numeral impugnado, en concordancia, con el Art. 230 y 233 del Código Aduanero.----------

7.- Tampoco es que pueda sostenerse que existe una delegación de la prerrogativa estrictamente aduanera, en este caso, a la empresa Estatal Paraguaya Petropar (Petróleos paraguayos), primero, porque la letra del reglamento no lo dice, y segundo, atendiendo al aspecto pragmático, toda vez que se busca la centralización del almacenamiento de combustibles y lubricantes con miras a allanar el cumplimiento de la labor de fiscalización, actividad que compete, exclusivamente a Aduanas, conforme a las normativas recientemente citadas.----------

8.- El accionante refiere que el decreto contraviene el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra, en cuyo caso, se conculcó el orden de prelación de normas establecido en el Art. 137 de nuestra CN.- ----------

9.- Sobre el punto, hay que partir subrayando que el Art. 07 del Protocolo Adicional sobre Asuntos Aduaneros, a tenor de su propia confección literal, se desprende que estamos, a los efectos de las circunstancias fácticas que nos ocupan, ante una norma de carácter permisiva, esto, atendiendo a que utiliza un operador deóntico facultativo -podrán- para referirse a los depósitos particulares.- ----------

10.- En tal sentido, no puede concluirse en favor de la existencia de una antinomia normativa entre el Reglamento atacado y el Acuerdo invocado, dado que el artículo citado, en puridad, no dispone un mandato imperativo positivo o negativo. Entonces, en definitiva, no puede sostenerse que exista un incumplimiento por parte del Estado, con respecto a los depósitos particulares de aprovisionamiento y suministros de carácter particular, puesto que es prerrogativa de las Autoridades Aduaneras, en suma, de cada Estado, la posibilidad de habilitar aquellos depósitos particulares.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 7 08- 2024

11.- En consecuencia, el argumento en examen resulta improcedente, por lo que, la supuesta extralimitación del Poder Ejecutivo, alegada por el aquí accionante, no es tal.----------

12.- Recordemos que el accionante postula un atropello al libre comercio, la libertad de oportunidades, el libre mercado y la competencia leal, es decir, enmarca su fundamento en una supuesta restricción a la libre concurrencia garantizada por el Art. 107 de la CN.----------

13.- Para abordar este punto, hemos de partir señalando que el Decreto impugnado, no es que disponga un mandato imperativo negativo, estableciendo una suerte de prohibición normativa que impida o vede completamente a la firma accionante la posibilidad de girar comercialmente dentro del mercado y conforme a la actividad económica emergente de sus respectivos estatutos. De hecho que la empresa demandante opera en el mercado tal como lo explica en su escrito de postulación.----------

14.- En realidad, lo que hace el Decreto, es delimitar una porción de aquella actividad para encuadrarla dentro del estricto ámbito público quedando amparado -el reglamento- no sólo ya en lo que dispone el Art. 238 de la CN, sino que en lo que establece el 128 de la CN, que en lo pertinente dispone que "*…En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general…*".----------

15.- Es que la operación de aprovisionamiento y suministro se encuentra exenta del tributo aduanero, pero, no por ello, privado del control aduanero. Al respecto, el Art. 233 de la Ley 2422/04, establece que "*…El embarque de las provisiones se hará bajo control aduanero…*". Para hacer efectivo tal control, resulta razonable que se establezcan medidas complementarias, como la decretada, que tiendan a mejorar y dotar de eficacia y eficiencia a la fiscalización de la actividad –exonerada- en estricto resguardo de los intereses fiscales.-----

16.- En abono de la tesis que aquí se estructura, esta Sala Constitucional, ya tuvo dicho, incluso, que "*…tratándose de una empresa estatal, es concebible que el interés general esté detrás de la delimitación del almacenamiento únicamente en depósitos de PETROPAR, por lo que voluntades económicas minoritarias no resultan suficientes o aptas para desvirtuar la decisión del Administrador General de la Nación…*"[1]; postulado, al cual, adhiero plenamente.-

17.- De esta manera, esta Magistratura concluye que el Poder Ejecutivo, al dictar el numeral primero del Decreto Nro. 2436/14: (i) ni se ha excedido en su competencia ni conculcó el principio de legalidad así como tampoco socavó Acuerdo internacional alguno, en cuyo caso, no hubo conculcación de lo dispuesto por el sistema de prelación normativa reconocida en el

---

[1] Ac. y Sent. 54 del 16 de febrero de 2015.-

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Patrón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Art. 137 de la CN; (ii) no prohibió el ejercicio de la actividad comercial para la cual gira la firma demandante, y en todo caso; (iii) se delimitó una parte de la actividad con miras al interés general, en cuyo caso, la constitucionalidad se encuentra amparada en el Art. 128, en concordancia con el Art. 238 de la CN.----------

18.- Entonces, atento a las conclusiones esbozadas y acorde a lo manifestado por la Fiscalía General del Estado, que dijo "...*En síntesis, la determinación adoptada por el Poder Ejecutivo, a criterio de esta representación fiscal, no vulnera el Tratado Internacional y se ajusta a las facultades atribuidas al órgano administrador a fin de lograr un mayor y mejor control sobre cuestiones que claramente atañen a la Dirección Nacional de Aduanas como institución encargada de aplicar la legislación aduanera, recaudar los tributos a la importación y a la exportación, fiscalizar el tráfico de mercaderías por las fronteras y aeropuertos del país...*", entiendo que la presente acción no puede tener progreso favorable.----------

19.- En consecuencia, tomando en consideración los argumentos esgrimidos, concluyo que el numeral primero del Decreto N° 2436/14, se encuentra ajustada al Código Aduanero y a la Constitucional Nacional -Art. 238 y 128- en cuyo caso, opino que ***la presente acción de inconstitucionalidad debe ser rechazada.*** Asimismo, corresponde ***levantar la medida cautelar*** de suspensión de efectos dictada en autos. Es mi voto.----------

A su turno, el Ministro **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS** dijo: Que, el Abg. Javier Báez Galeano en nombre y representación de TERMINALES LOGÍSTICAS PORTUARIAS S.A. (TLP S.A.), se presenta ante esta Sala de la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los siguientes actos administrativos: ----------

1) Numeral 1) del artículo 308 del Decreto N° 2436/14 "Por el cual se modifican los artículos 306 y 308 del anexo del decreto N° 4672/2005" por el cual se reglamenta la ley N° 2422/2004 del Código Aduanero.----------
2) Decreto N° 4672/05 numeral 1) artículos 306 y 308 del anexo "Por el cual se reglamenta la ley 2542/2004 "Código Aduanero" y se establece la estructura organizacional de la Dirección Nacional de Aduanas.----------

Que, la norma atacada dispone*: "Art. 1°. - Modificase los Artículos 306 y 308 del Anexo del Decreto N° 4672/2005, los cuales quedan redactados de la siguiente forma: ...///... Artículo 308. Suministros en Depósitos aduaneros. 1. La carga de combustibles líquidos y lubricantes deberá ser, única y exclusivamente, almacenada en depósitos especiales de PETROPAR (Petróleos Paraguayos), para el suministro de medios de transporte en viaje internacional. Esta carga está exenta del pago de tributos aduaneros que gravan la importación a consumo, siempre que sean de matrícula o bandera de países, cuyas normas admitan en sus territorios aduaneros un tratamiento similar para el abastecimiento de los transportes nacionales.*---------

La actora alega que la citada norma quebranta los arts. 9, 46, 47, 107 y 137 de la Constitución Nacional, ya que crea un monopolio en cuanto al abastecimiento de combustibles para aquellos medios de transporte en viajes internacionales, restringiendo así la libre competencia como así también discriminación en cuanto al pago de tributos respecto a barcazas extranjeras.----------

En líneas generales, la actora mediante la presente acción tiene como fin poder participar en igualdad de condiciones con la firma PETROPAR para la provisión y abastecimiento de combustibles y lubricantes para aquellos medios de transporte en viajes internacionales.-------

REGISTRADO ESTADÍSTICA CIVIL - 7 -08- 2024

Que, al realizar interpretación literal de la norma transcripta surge una exclusividad a favor de PETROPAR para el almacenamiento y suministro de combustible líquido y lubricantes a medios de transporte en viaje internacional, cuestión esta que agravia al recurrente, pues lógicamente frustra su participación activa como sujeto económico del sistema, afectando así su oportunidad para competir con otros proveedores de combustible y lubricantes para el transporte internacional, en igualdad de condiciones.----------

Evidentemente, esto quebranta el art. 137 de la Constitución Nacional, ya que contradice al Código Aduanero, específicamente en su art. 233 que dice: *"Para el abastecimiento del medio de transporte internacional en el país, la autoridad aduanera competente otorgará autorización escrita. El embarque de las provisiones se hará bajo control aduanero, libre de gravámenes a la exportación"*.----------

Así también, transgrede el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra el 26 de junio de 1992, con el objeto de facilitar la navegación y el transporte comercial, fluvial y longitudinal en la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres Puerto de Nueva Palmira), en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata. Este Acuerdo fue aprobado por la Ley N° 269/93 *"QUE APRUEBA EL ACUERDO DE TRANSPORTE FLUVIAL POR LA HIDROVIA PARAGUAY - PARANA Y SUS SEIS PROTOCOLOS ADICIONALES, SUSCRITO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA, DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY"*, que en su Artículo 7 dice: *"Los países signatarios compatibilizarán y/o armonizarán sus respectivas legislaciones en la medida que fuere necesario, para crear condiciones de igualdad de oportunidades, de forma tal que permitan simultáneamente la liberalización del mercado, la reducción de costos y la mayor competitividad"*.----------

En la misma línea, el Protocolo Adicional al referido Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná "SOBRE ASUNTOS ADUANEROS" establece en su Artículo 7: *"Las autoridades aduaneras podrán habilitar depósitos particulares a los efectos de almacenar repuestos y accesorios bajo control aduanero, indispensable para el mantenimiento de las unidades de transporte y equipos de las empresas de los otros países signatarios, que operen por la Hidrovía. El ingreso y egreso de los mismos estará exento de gravámenes a la importación y exportación (...)"*. ----------

Por último y el más importante, vulnera el art. 107 de la Constitución Nacional que en lo pertinente dice: "...**DE LA LIBERTAD DE CONCURRENCIA**.../// ...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..."* (el subrayado es nuestro).----------

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Obviamente, el acto administrativo impugnado no es acorde con la obligación del estado de promover las condiciones y crear mecanismos idóneos y adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio, como lo impone el art. 46 de la Constitución Nacional, que dispone: ***"DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS*** *Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones.* **El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien**...//..." (Las negritas me pertenecen). ----------

Entonces, con la vigencia del acto impugnado, lo que se logra es un monopolio exclusivo a favor de una sola entidad para la provisión y abastecimiento de carburantes a medios de transporte en viaje internacional, ya que restringe la participación otros ofertantes, como también restringe el derecho de elección de productos a los posibles beneficiarios, ya que no le permite acceder a otras ofertas que no sean las brindadas por PETROPAR.----------

Si bien, el estado tiene la facultad de intervenir en la economía, esta no debe ser realizada en detrimento de la participación de otras personas, sino todo lo contrario, su intervención debe favorecer a todas las personas que deseen participar libremente de la actividad económica de su preferencia, removiendo todos los obstáculos que lo impidan.----------

En conclusión, el acto administrativo impugnado que otorga la exclusividad de aprovisionamiento y abastecimiento de combustibles y lubricantes a la firma PETROPAR para los medios de transportes en viaje internacional, crea un monopolio a favor del mismo, restringiendo su participación a otros sujetos interesados en dicho mercado, quebrantando así los principios de la libre competencia, igualdad de oportunidades y libertad de concurrencia. —

Por otro lado, la segunda parte del art. 308 inc 1), establece una exención de tributos solo para aquellas navieras que posean bandera extranjera y que tengan convenios de reciprocidad de exoneración de tributos en sus países, sobre esto efectivamente existe una discriminación respecto a los buques con bandera nacional que se encuentren bajo el mismo régimen, los arts. 230 y 233 del Cód. Aduanero no realiza dicha distinción entre buques nacionales o extranjeros que se encuentren en transporte internacional, por tanto si la Ley no realiza esta distinción, un decreto reglamentario de menor jerarquía no puede realizar dicha acción, si obviáramos esta situación se permitiría la transgresión del art. 137 de la Constitución Nacional, el Código Aduanero es superior al decreto reglamentario actualmente cuestionado, por tanto debe realizarse la corrección correspondiente para que se encuentre en sintonía con el artículo constitucional mencionado. ----------

Por ende, al constatarse efectivamente la contravención de disposiciones constitucionales, corresponde Hacer Lugar parcialmente a la presente Acción de inconstitucionalidad; y en consecuencia, declarar respecto de la firma accionante, la inaplicabilidad del Artículo 308 Num. 1) del DECRETO N° 2436/14. Asimismo, corresponde levantar la medida cautelar de suspensión de efectos, dispuesta en autos. 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

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TERMINALES LOGÍSTICAS PORTUARIAS S.A. (TLP S.A.) C/ EL DECRETO Nº 2436/14, NUMERAL 1) "POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTS. 306 Y 308 DEL ANEXO DEL DECRETO Nº 4672/05: "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2422/04: "CÓDIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCION DE ADUANAS" Y CONTRA EL DECRETO N° 4672/05, NUMERAL 1) ARTS. 306 Y 308 DEL ANEXO "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 25422/2004 "CODIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS". AÑO: 2020. N°: 603. ----------

ENTENCIA NÚMERO: 825.

Asunción, 5 de agosto de 2.024.-

RECIBIDO
CIVIL, TRIBUNALES Y DISTRITOS
-7 -08- 2024
Roque López Franco
Asistente

Y 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 parciamente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Abog. Javier Báez Galeano, en nombre y representación de la Firma **TERMINALES LOGÍSTICAS PORTUARIAS S.A. (TLP S.A.)** y, en consecuencia declarar la inconstitucionalidad del Art. 308 num. 1) primera parte del Decreto N° 2436/14 y su correspondiente inaplicabilidad con respecto al accionante, de conformidad al Art. 555 del C.P.C. ----------

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de Efectos, dispuesta por A.I. N° 550 de fecha 22 de julio del año 2020, dictada por esta Sala. ----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA