CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ARENERA VILLA ELISA EMPRESA UNIPERSONAL DEL SEÑOR MIKHAIL VLADIMIROVIC VIKHAREV C/ ORDENANZA MUNICIPAL N°02/2018 DICTADA POR MUNICIPALIDAD DE VILLA ELISA" AÑO: 2018 N°:2237.----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 27-11-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil ciento veintiseis.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinticinco días del mes de noviembre 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, VÍCTOR RÍOS OJEDA Y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ARENERA VILLA ELISA EMPRESA UNIPERSONAL DEL SEÑOR MIKHAIL VLADIMIROVIC VIKHAREV C/ ORDENANZA MUNICIPAL N°02/2018 DICTADA POR MUNICIPALIDAD DE VILLA ELISA",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Abg. Diego Fabián Miltos Fleitas en nombre y representación de la Arenera Villa Elisa, empresa unipersonal del señor Mikhail Vladimirovic Vikharev.----------

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: **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VÍCTOR RÍOS OJEDA Y GUSTAVO SANTANDER DANS**.—

A la cuestión planteada, el **Doctor CÉSAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta ante esta Sala el Abg. Diego Fabián Miltos Fleitas, en nombre y representación de la Arenera Villa Elisa, empresa unipersonal del Señor Mikhail Vladimirovic Vikharev, a promover acción de inconstitucionalidad en contra de la Ordenanza Municipal N° 02/2018, de fecha 26 de marzo de 2018, "*POR LA CUAL SE PROHIBE LA CIRCULACIÓN DE CAMIONES CON CAPACIDAD DE CARGA SUPERIOR A OCHO TONELADAS POR LA CALLE PASO MEDIN EN SU TRAYECTO DE AVDA. VON POLESKI HASTA EL MARGEN DEL RÍO PARAGUAY*", dictada por la Junta Municipal de la Municipal de la ciudad de Villa Elisa.----------

Se presenta el accionante, y promueve acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal N° 2/2018 *"POR LA CUAL SE PROHIBE LA CIRCULACIÓN DE CAMIONES CON CAPACIDAD DE CARGA SUPERIOR A OCHO TONELADAS POR LA CALLE PASO MEDIN EN SU TRAYECTO DE AVDA. VON POLESKI HASTA EL MARGEN DEL RÍO PARAGUAY",* emanada de Junta Municipal de la Municipalidad de Villa Elisa, por entender que viola los artículos 1°, 41, 86, 107, 108 y 137 de la Constitución Nacional. La parte accionante acompaña copias autenticadas de la SD N° 12 de fecha 30 de mayo de 8 y la SD N 12 (BIS) del 06 de junio de 2018', expedidas por el Juzgado de Faltas de la Municipalidad de Villa Elisa, esta última relativa a la suspensión de la aplicación de la ordenanza hoy impugnada, por el término de 60 días, y acompaña asimismo copia autenticada de la nota del

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

Gerente de la ANNP sobre la habilitación temporal para operar concedida a la arenera por el plazo de un año, documentos con los cuales la legitimación activa se acreditada suficientemente. El accionante señala, que la empresa arenera utiliza el tramo de la calle Paso Medin para el transporte de cargas. Al no poder transitar por la citada calle se ve imposibilitada de seguir operando, por lo que la ordenanza transgrede el derecho constitucional que garantiza el libre tránsito en el territorio de la República, además la empresa se ve afectada en el ámbito económico así como en lo laboral ya que cuenta con aproximadamente 60 trabajadores. También, la ordenanza cuestionada violenta el derecho económico a la libre concurrencia (art. 107 de la CN) pues se pretende interferir en la dedicación de una actividad económica licita de la empresa, según sus dichos, porque constriñe a quienes se encuentran enmarcados en dicha norma a vender sus bienes o productos, o cambiar de rubro en su negocio, ya que al no poder transitar y transportar la arena, es imposible comercializar y por ende, seguir operando en el rubro. Señala que la norma cuestionada contraría disposiciones de mayor jerarquía como es la Constitución Nacional, por lo que es contraria al principio de supremacía Constitucional. En este orden de ideas, el recurrente considera que la ordenanza pretende tener un efecto retroactivo ya que impone restricciones, requisitos y condiciones que al momento de su teorización y habilitación las normas respectivas no las exigían, lo que contraviene el art. 14 de la CN e dispone en forma categórica que ninguna ley (en sentido amplio) tendrá efecto retroactivo. Finalmente solicita la acogida favorable de la acción propuesta y en consecuencia la declaración de inaplicabilidad de la norma impugnada.----------

La Agente Fiscal Adjunta, Abg, Gilda Villalba Totil, por Dictamen N° 234 de fecha 24 de febrero de 2020 (fs. 90 a 92), aconseja no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad.------

El presente análisis de constitucionalidad, tiene su fundamento en las exigencias consagradas por la misma Carta Magna al regular, en forma superior y vinculante de que el Paraguay se constituye en un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado en la forma que establece la Constitución Nacional y las leyes. Y en tal sentido, corresponde determinar si la Resolución impugnada se encuentra o no ajustada a lo que imponen la Constitución Nacional y las leyes, como exigencia que ofrece y garantiza la seguridad jurídica a sus ciudadanos.----------

De la lectura de la ordenanza surge claramente que la pretensión de la Municipalidad de Villa Elisa es restringir el tránsito vehicular en cierta arteria dentro de su territorio, lo que encuentra fundamento en el artículo 168, numeral 8 de la Constitución Nacional: *"Serán atribuciones de los municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: la reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos"*.----------

La Ley N° 3966/2010 *"Orgánica Municipal"*, dispone en el artículo 12, punto 3, en cuanto a las funciones de las municipalidades en materia de transporte público y de tránsito: "a. la prestación regulación y fiscalización del servicio de transporte público de pasajeros y de cargas; b, la regulación Fiscalización del tránsito en calles, avenidas y demás caminos municipales, incluyendo lo relativo a la seguridad y la circulación de vehículos y de peatones...", en concordancia con el artículo 15, inciso a) de la citada ley orgánica: "De conformidad a la legislación vigente, las municipalidades podrán: a dictar y ejecutar las ordenanzas, reglamentos y resoluciones..." Por su parte, la Ley de Tránsito y Seguridad Vial en su artículo 5, 6 y 7 establece que son autoridades en materia de tránsito, la Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial supletoriamente los organismos nacionales y municipales involucrados en la temática vial, así como le otorga atribuciones reglamentarias y de fiscalización a los municipios dentro de su respectiva jurisdicciones. El art. 31, inciso g), de la misma ley, cita entre las

atribuciones de la Junta Municipalidad relacionadas con la seguridad y el tránsito, la de organizar comisiones asesoras permanentes de "transporte público y tránsito.----------

De tal manera se observa que el Municipio tiene competencia para regular el tránsito conforme a la Constitución Nacional y las leyes señaladas y, en consecuencia, en base a su poder de policía, está facultado a restringir el libre tránsito, por medio de una ordenanza municipal como la hoy atacada, definida como una norma jurídica municipal de aplicación general con fuerza obligatoria en todo el municipio, sancionada por la Junta Municipal.----------

Ahora bien, en el estudio del argumento principal de la acción planteada sobre la afectación derecho de libre tránsito con el cual se vinculan el derecho al trabajo, al comercio y la libre concurrencia, cuyas vulneraciones a su vez conllevan una violación del art. 137 de la CN sobre supremacía constitucional, corresponde el análisis puntual de la restricción establecida en Ordenanza Municipal N° 02/2018 emanada del Municipio de Villa Elisa, a fin de determinar transgrede o no las normas constitucionales indicadas por el accionante, o dicho de otra manera, si la limitación dispuesta en la disposición impugnada es desproporcionada o irrazonable ante normas de derecho constitucional.----------

El accionante alega la violación del artículo 41 de la Constitución, que garantiza a los habitantes el tránsito por el territorio nacional. Asimismo afirma que existe transgresión del artículo 108 de la Ley Suprema, que se refiere la *"libre circulación de productos"* y expresa cuanto sigue: "*Los bienes de producción o fabricación nacional, y los de procedencia extranjera introducidos legalmente, circularán libremente dentro del territorio de la República*".----------

El artículo 41 consagra una garantía referida a la persona de cualquier habitante consistente en que no se puede impedir a éste desplazarse libremente por todo el país. Se estará violando esta garantía cuando no se permita a un individuo ingresar dentro de los límites territoriales de una ciudad o un departamento, por ejemplo. Pero no se conculca ningún derecho cuando la prohibición proviene, v.gr., de la inobservancia de normas que regulan el tránsito de automotores, cuyo cumplimiento importaría la remoción del obstáculo existente.----

Como se ve, lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, no guarda relación con lo regulado en la Ordenanza Municipal N° 02/2018, dictada por la Junta Municipal de la Ciudad de Villa Elisa.----------

En otras palabras, tiene dicho el constitucionalista Bidart Campos que el principio de razonabilidad tiene como finalidad preservar el valor justicia en el contenido de todo acto de poder e, incluso, de los particulares. Asimismo, expone que el control de constitucionalidad alcanza a la razonabilidad de normas y de actos, o sea, a la verificación de la proporción entre el fin querido y la medida adoptada para lograrlo.----------

La ordenanza impugnada ha limitado el tránsito de vehículos de transporte con capacidad de carga mayor a 8 toneladas, en una zona determinada, sobre la calle Paso Medin en su trayecto de Avda. Von Poleski hasta el margen del Rio Paraguay, a raíz de denuncias de pobladores del barrio Remanso de Villa Elisa; sobre el perjuicio sufrido por causa de los

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

camiones transportadores de arena en la estructura de sus viviendas y en la calle de uso público (copias de las denuncias obran en el expediente judicial), lo que originó constituciones y verificaciones, entre otra medidas. A ese respecto, no puede soslayarse, conforme surge de las explicaciones del órgano técnico y regulador, que el peso de vehículos de gran porte ocasionan deterioros de caminos y viviendas, lo cual representa un costo de mantenimiento y reparación para el Municipio, así como para la comunidad local, ya que causa una afectación al bien común y las viviendas de los particulares. Como se ve, lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, no guarda relación con lo regulado en el artículo 1° de la Ordenanza No. 02/2018 J.M. Tampoco existe una vulneración a los derechos al trabajo, al comercio y libre concurrencia, por los mismos fundamentos basados en la razonabilidad de la medida.----------

En efecto, el mencionado precepto se vincula con "la libre circulación de productos" de que habla el artículo 108 de la Constitución. Pero qué alcance tiene esta libertad de circulación". Se refiere a la prohibición de establecer tributos que graven el simple tránsito por el territorio nacional, pero no importa conculcación de la misma, el hecho de que la autoridad competente establezca, por ejemplo, normas referentes al tamaño y el peso de los transporte y de las cargas. Así, en el Decreto Ley No. 22.094, del 17 de septiembre de 1947, por el cual establece el reglamento general de tránsito caminero, se prescribe que "queda prohibido conducir vehículos en los caminos públicos, cuyas dimensiones o peso exceden los límites establecidos, o no estén construidos y equipados en la forma que establece este Reglamento" (Art. 13).----------

Al respecto, el destacado constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa afirma: *"la obligación que a las autoridades impone el artículo 11 constitucional consiste en que no impidan a ningún sujeto su desplazamiento o movilización personal dentro del territorio nacional, pero no en dejarlo desplazarse o movilizar en cualquier medio de transporte. En otras palabras, la libertad de tránsito a que se refiere dicho precepto sólo debe entenderse intuite personae, sin abarcar la traslación en cualquier medio de locomoción, pudiendo las autoridades federales locales, conforme a las leyes o reglamentos respectivos, prohibir que alguna persona se movilice en vehículos que no reúnan las condiciones que estos ordenamientos establezcan"* (Ignacio Burgoa, Las garantías individuales, México. Ed. Porrúa S.A., 1981, p. 396).----------

De lo hasta aquí analizado vemos, que la ordenanza promulgada no establece una prohibición del derecho al libre tránsito, sino más bien una limitación exclusiva a ciertos camiones y, por otro, que, según se verifica y refiere la representante legal de la Municipalidad de Villa Elisa, la ordenanza fue dictada para proteger el estado de las calles y la estructura de las viviendas, por lo que la medida legislativa municipal con base fáctica se encuentra justificada en la protección de un bien de dominio del Estado (el camino municipal) así como bienes jurídicos como la vida e integridad física de los residentes en la zona.----------

El medio adoptado por el legislador municipal, prohibición de circulación de vehículos con capacidad de carga mayor a 8 toneladas- se considera adecuado y eficaz para lograr el fin de la norma - evitar el deterioro del camino y de las viviendas. En cuanto a la vulneración del art 14 de la CN, sobre irretroactividad de la norma, puede notarse que el agravio de la parte accionante carece de sustento, pues la norma cuestionada no establece requisitos o exigencias para la habilitación o autorización de operación de la arenera como pretende hacer ver el citado, si no que restringe el tránsito para ciertos camiones de carga pudiendo además la empresa desarrollar su actividad en vehículos de menor capacidad, para luego transitar los de mayor porte por la via alternativa, por lo que la acción intentada sobre este punto tampoco puede prosperar.----------

Como se aprecia, entre las atribuciones de autoridades municipales, específicamente de la Junta Municipal figura la de regular el tránsito y en relación con la misma perfectamente cabe que puedan establecerse limitaciones en cuanto al peso y tamaño de los vehículos que pueden circular dentro de los límites urbanos o de determinada zona urbana, como sería el microcentro. La Ordenanza Municipal N° 02/2018, de fecha 26 de marzo de 2018, adopta medidas de seguridad vial (no establece "prohibición" sino "limita" la circulación de vehículos pesados), encaminadas a facilitar la circulación de los vehículos automotores que hacen uso del referido tramo vial, con el del como objetivo de velar por el correcto uso de la citada avenida, teniendo en cuenta tal como se afirmá, que la circulación de vehículos automotores con exceso de peso, ocasiona un perjuicio a la vida útil de la capa asfáltica, generando sobrecostos en mantenimiento y reparación, en detrimento de los intereses patrimoniales del Estado y con repercusión en la ciudadanía. Esto no implica conculcar la libertad ambulatoria de los habitantes, ni la libre circulación de productos, insumos o mercancías. No se observa, pues, violación alguna de normas de rango constitucional.----------

Es más, la mencionada disposición legal en cuanto reglamenta la circulación de vehículos, operacionaliza el principio constitucional establecido en el **Art. 128 C.N** "*De la primacía del interés general y del deber de colaborar. En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley*" y el **Art. 137 C.N** "*De la primacía de la Constitución Nacional. 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 su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado..*", por lo que no existe arbitrariedad ni discriminación alguna como lo alega el accionante, por el contrario el acto normativo resguarda el bien jurídico en base al interés general sobre el particular (Art.128 C.N) conforme al principio de jerarquía y prelación de las normas (Art.137 C.N).----------

En consecuencia, por los fundamentos precedentemente expuestos, y en concordancia con el parecer de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde desestimar la presente acción de inconstitucionalidad, con imposición de costas a la perdidosa. **Voto en ese sentido.**----------

A su turno, los **Doctores VÍCTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS** manifestaron que se adhieren al voto del **Doctor CÉSAR DIESEL JUNGHANNS**, 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1126.
Asunción, 25 de noviembre 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:

DESESTIMAR la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Abg. Diego Fabián Miltos en representación de la Arenera Villa Elisa , de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución.----------

IMPONER las costas a la parte perdidosa, de conformidad al Art. 192 del C.P.C.--------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA