

Sentencia No. 1713

MINISTRO REDACTOR: DOCTOR LESLIE VAN ROMPAEY

Montevideo, diez de noviembre de dos mil diez

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "ABAL HERMANOS S.A. C/ PODER LEGISLATIVO Y OTRO. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ARTS. 9 y 24 DE LA LEY Nº 18.256"; Ficha 1-65/2009.

RESULTANDO:

I) El representante de Abal Hermanos S.A. promovió por vía de acción, declaración de inconstitucionalidad de los arts. 9 y 24 de la Ley No. 18.256 denominada de "Control de Tabaquismo", por entender que dichas disposiciones vulneraban los arts. 7, 10 32, 33 y 85 nral. 3 de la Carta, así como los principios de reserva legal y separación de poderes, sosteniendo en síntesis que:

- Mediante los arts. 9 y 24 la ley confirió al Poder Ejecutivo la facultad de requerir de los fabricantes de productos de tabaco la colocación de advertencias sanitarias, ocupando "por lo menos el 50%" de las superficies totales principales expuestas de los paquetes de tabaco".

- En la medida que dichas potestades se otorgaron en forma ilimitada se vulneraron derechos individuales constitucionalmente protegidos, pues dicha potestad se encuentra constitucionalmente reservada a la ley exclusivamente, y no puede ser delegada al Poder Ejecutivo, razón por la cual los arts. 9 y 24 son inconstitucionales.
- Los derechos de las personas, sólo pueden ser limitados por el Parlamento, mediante la aprobación de una ley formal y por razones de interés general, pues es potestad del legislador, y sólo de éste, afectar derechos de las personas, por cuanto así lo habilita la Constitución.
- El Poder Ejecutivo sólo podía actuar dentro de los límites que le impone la ley, y si la ley no los establece, no por ello lo podía hacer él, porque de lo contrario, su actuar sería ilegítimo, por vulnerar el principio de legalidad.
- Dentro de esa delegación ilimitada otorgada al Poder Ejecutivo, se dictó el Decreto No. 287/09, que estableció que las advertencias sanitarias ocuparían casi todo el paquete (el 80 % inferior de ambas caras principales).
- El art. 9 de la Ley al imponer la colocación de advertencias sanitarias afecta varios derechos, el de propiedad, libertad de industria y comercio, de propiedad intelectual, libertad de expresión, etc.
- Los arts. 9 y 24 de la Ley al consagrar una delegación inconstitucional de competencias a favor del Poder Ejecutivo, vulnera también los derechos marcarios de Abal S.A., protegidos en los arts. 32 y 33 de la Carta.
- Al permitir la ley restringir el área disponible de los paquetes de cigarrillos, por ende restringió el uso de las marcas, al punto de que las mismas quedarán sin valor alguno, por su imposibilidad de figurar. Pues el valor de las marcas deriva de la posibilidad de los consumidores de distinguirla de otras marcas y asociar la marca al producto (art. 1 Ley Marcas No. 17.011).
- La Ley delegó en el Poder Ejecutivo el ilimitado poder de reducir, distorsionar e incluso eliminar la posibilidad de Abal S.A. de utilizar sus Marcas en sus envases, cuando simplemente permitía requerir que las advertencias

ocuparan el 80, 90 o 100% de los paquetes.

- Dichas disposiciones la privan de

su derecho de utilizar las superficies de sus envases afectando así el derecho de propiedad y expropiando su explotación de la marca sin una justa compensación.

- En

definitiva, solicitó que se declararan inconstitucionales los arts. 9 y 24 de la Ley No. 18.256 o en su subsidio la parte del artículo 9 que prevé “por lo menos” en la frase “y ocuparán por lo menos el 50% de las superficies totales principales expuestas” en virtud que se delega en el Poder Ejecutivo la potestad de aumentar el tamaño de las advertencias sanitarias, imágenes y pictogramas del 50 al 100%, limitando y/o eliminando derechos individuales (fs. 95-109).

II) Por Sentencia No. 1665, dictada el 19 de octubre de 2009 la Suprema Corte de Justicia resolvió dar ingreso a la acción de declaración de inconstitucionalidad deducida, confiriéndose traslado por el término legal (fs. 119).

III) Las representantes del demandado Poder Legislativo evacuaron el traslado conferido solicitando, por los fundamentos que expusieron que en definitiva se rechace la acción de inconstitucionalidad promovida contra los arts. 9 y 24 de la Ley No. 18.256 (fs. 208 y ss.).

IV) Las representantes del Estado–Ministerio de Salud Pública evacuaron el traslado conferido solicitando, por los fundamentos que expusieron que se desestime la demanda impetrada, confirmando la constitucionalidad de los arts. 9 y 24 de la Ley Nº 18.256 (fs. 282 y ss.).

V) Conferida vista al Sr. Fiscal de Corte, en Dictamen No. 307/10, informó, por los fundamentos que expuso que corresponde desestimar la acción promovida (fs. 770-771).

VI) Previo pasaje a estudio, se acordó sentencia en forma legal (fs. 797 y ss.).

CONSIDERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia, por unanimidad, desestimaré el accionamiento de inconstitucionalidad promovido al no advertirse que la disposición cuestionada otorgara potestades ilimitadas al Poder Ejecutivo para restringir los derechos individuales en contravención a las disposiciones de orden superior.

II) Con carácter previo corresponde tener presente que la aprobación de la Ley No. 18.256 tiene su razón de ser en el desarrollo de una política sanitaria llevada adelante por el Estado, profundizando la campaña contra el tabaquismo y reconoce su antecedente legal inmediato en la sanción de la Ley Nº 17.793 por la que se aprobó el convenio Marco de la O.M.S. para el Control del tabaco (CMCT), adoptado por la 56ª Asamblea Mundial de la Salud el 21 de mayo de 2003 que instruyó sobre las medidas eficaces para que en todos los paquetes figure la leyenda sobre las advertencias sanitarias, que describan el efecto nocivo del consumo de tabaco. Del artículo 11 de dicho convenio surgen los principales caracteres dispuestos por el legislador en las normas cuestionadas.

Como lo señaló el M.S.P. “la Ley 18.256, es una ley que requiere de una norma de ejecución. Se trata de una ley que por sí misma, necesita del reglamento y le comete a éste la actividad de ejecutar las normas contenidas en ella de manera de efectivizar la protección a la vida y el pleno goce del derecho a la salud. Pero esto no significa de ninguna manera que la

Ley haya delegado su competencia en el reglamento, ni que haya delegado su competencia legislativa en el Poder Ejecutivo” (fs. 784). En efecto, la Salud Pública es un cometido esencial inherente del Estado, y en casos como el de autos la legislación sobre tabaquismo resulta un bien jurídico superior que participa de la noción de orden público (art. 44 de la Constitución), por lo que resulta natural que se cometiera al M.S.P. dicha reglamentación, pues de acuerdo a la Ley Orgánica de Salud Pública No. 9.202, le compete al mismo adoptar todas las medidas que estime necesarias para mantener la Salud colectiva, dictando todos los reglamentos y disposiciones necesarias para este fin primordial (art. 2) (citado a fs. 785).

III) La accionante no cuestiona el fin de la norma, es decir, la razón de interés general para la limitación de derechos, sino que centra su pretensión únicamente en la delegación que confiere la ley a favor del Poder Ejecutivo, aspecto en el que no le asiste razón en tanto del análisis de los artículos que se impugnan, se extrae que la Ley Nº 18.256 (control de tabaquismo) no realiza delegación legislativa alguna.

Debe tenerse presente la distinción entre delegación legislativa y ampliación legal del poder reglamentario del Poder Ejecutivo a materias que exceden su competencia normal. La primera no puede admitirse en nuestro ordenamiento constitucional, mientras que la segunda —es decir, la autorización para reglar los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de una ley— es legítima, fuera de la hipótesis de la denominada “reserva de la ley” (Sayagués Laso, Tratado..., Tomo I, pág. 123 y sgts.) (Cf. Sentencia No. 900/1995).

En el mismo sentido se expresa Risso Ferrand, quien refiriéndose al alcance que tiene la reserva legal en materia de derechos fundamentales, sostuvo que: “...no será necesaria una ley formal para cada limitación de los derechos fundamentales, sino que la ley establecerá las restricciones generales que luego serán ejecutadas por los órganos administrativos o jurisdiccionales, dentro de sus respectivas esferas de competencia” (Derecho Constitucional, T. 1, p. 451).

IV) De la simple lectura de las disposiciones impugnadas, se advierte que el Parlamento no delegó competencia, sino que por el contrario, siguiendo la legislación antitabaco asumida internacionalmente por el país, se abocó al dictado de las normas pertinentes en el ámbito nacional.

En el caso del art. 9 de la Ley No. 18.256, contrariamente a lo que entiende la accionante, no delega en el Poder Ejecutivo un poder discrecional de imponer restricciones por encima de dicho mínimo, sino que impone a la tabacalera la obligación de que el etiquetado externo de los paquetes contenga una advertencia que ocupe “por lo menos el 50% de las superficies totales principales expuestas”.

Como alegan las representantes del Poder Legislativo, el texto de la norma “por lo menos” debe entenderse en el sentido de que la advertencia sanitaria podría ocupar más espacio —si lo quisiera la tabacalera— pero nunca menos del mínimo fijado en 50%. Asimismo, surge del texto que lo único que la norma deja en el ámbito del Poder Ejecutivo (M.S.P.) es controlar —a efectos de su aprobación— que las advertencias y mensajes sean claros, visibles, legibles y ocupen por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) de las superficies totales principales expuestas, así como la modificación periódica de las referidas advertencias, aspecto que claramente refiere al mensaje y no al tamaño de las mismas.

En consecuencia, al estar determinado por la Ley el límite mínimo de las advertencias para que sean aprobadas por el M.S.P., y dejar únicamente librado a la reglamentación aspectos que tienen que ver con su ejecución, no pueden considerarse vulnerados en la especie los principios de legalidad e indelegabilidad.

Corresponde señalar aún que la norma establece que las advertencias y mensajes ocuparán "...por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) de las superficies totales principales expuestas", expresión que claramente, excluye a las superficies secundarias (laterales, inferior y superior), circuns-tancia que deja sin sustento la alegada posibilidad de que el Poder Ejecutivo elimine el derecho de ABAL de utilizar sus marcas en sus envases (fs. 106 vto.).

En lo que dice relación con el art. 24 de la Ley No. 18.256, surge claro de su texto que no concreta ninguna delegación de facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo. Lo allí dispuesto como señaló el Sr. Fiscal de Corte supone la determinación del plazo para que el Poder Ejecutivo proceda a dictar los reglamentos necesarios para la ejecución de la ley, conforme con el art. 168 num. 4º de la Constitución. (fs. 771). V) La circunstancia de que el Poder Ejecutivo haya dictado un decreto estableciendo que las advertencias sanitarias deben ocupar el 80% inferior de ambas caras principales (Dec. No. 287/009) y, en consecuencia, que haya interpretado las normas legales impugnadas con un alcance diferente al propuesto, se trata de una cuestión no pasible de ser revisada por esta Corporación en virtud del régimen estatuido en la Sección XV, Capítulo IX de la Constitución.

Si en dicha esfera de reglamentación, la accionante consideró que la Administración dictó un acto administrativo ilegítimo, debió recurrir a la vía correspondiente, no estando habilitada a pretender dicha dilucidación por la presente vía de inconstitucionalidad y, menos aún incursionar en cuestiones hipotéticas como las planteadas de si podría llegar a afectar el 90 o 100% de la superficie, pues ello sería eventual y por tanto ajeno al proceso de inconstitucionalidad (art. 509 C.G.P.). VI) Respecto de la pretendida vulneración de lo previsto en los arts. 32 y 33 de la Constitución, particularmente el derecho del accionante de colocar su marca, los argumentos no resultan recepcionables.

Como se señalara los argumentos en torno a este tema se basan en una hipótesis no concretada esto es que el Poder Ejecutivo pudiera disponer que las advertencias sanitarias ocupen el 90 o 100% del paquete de cigarros. La eventualidad del argumento obsta a su consideración.

VII) Las costas, de cargo de la promotora perdidosa.

Por estos fundamentos, la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad,

FALLA:

DESESTÍMASE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA, CON COSTAS.

OPORTUNAMENTE, ARCHÍVESE.

DR. JORGE OMAR CHEDIAK GONZÁLEZ

PRESIDENTE DE LA SUPREMA

CORTE DE JUSTICIA

DR. LESLIE VAN ROMPAEY

MINISTRO DE LA SUPREMA

CORTE DE JUSTICIA

DR. DANIEL GUTIÉRREZ PROTO

MINISTRO DE LA SUPREMA

CORTE DE JUSTICIA

DR. JORGE RUIBAL PINO

MINISTRO DE LA SUPREMA

CORTE DE JUSTICIA

DR. JORGE T. LARRIEUX RODRÍGUEZ

MINISTRO DE LA SUPREMA

CORTE DE JUSTICIA

DR. FERNANDO TOVAGLIARE ROMERO

SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA

CORTE DE JUSTICIA