

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR FELIPE HOUNIE

Montevideo, nueve de noviembre de dos mil dieciséis

VISTOS:

Para sentencia definitiva, es-tos autos caratulados: **"PEBORAN S.R.L. y otros c/ PODER EJECUTIVO y otro. Acción de inconstitucionalidad, arts. 1 a 202 de la Ley 19.307"**, IUE: 1-51/2015.

RESULTANDO:

I) A fs. 59-72, los representantes de Peboran S.R.L. (FM Sueños de Fray Bentos, 106.7), Turul S.A. (FM Gente, 107.1 de Maldonado), Universo 1480 AM de Castillos y Universo Internacional 6055 Onda Corta, América FM 103.3 de Salto, Libertadores S.R.L. (Radio Libertadores CW 102 de Salto), (FM Arena 99.3 de la Paloma), Mariño y Mariño S.R.L. (Radio Vichadero CV 156 de Vichadero), (Emisora de la Cumbre, FM 102.9 de Vichadero), (Radio Vida FM 104.7), CW53 La Voz de Melo S.R.L., Studio 2000 S.A. (FM Radio Luna CX 227 y CW68 AM Radio Young de Young), FM Coronilla S.R.L. (FM Coronilla 102.3 de Chuy), Radio 1490, Radio del Centro, CV 149 de Baltazar Brum, Santa Isabel FM 100.1 de Paso de los Toros, Radio Real 1370 de Minas de Corrales, Elutchanz y Cía. Ltda. (FM Primavera, 97.1 de Mercedes), CX 239 Radio Dolores, FM de Dolores, Columbia FM 88.5 de Rivera, Radio Uno, FM 100.7 de Tala, FM Conquistador, 97.3 de Treinta y Tres, Radio Tacuarembó 1280 AM, Emisora Armonía, 92.5 y Radio Ibirapitá 1510 AM, Andana S.A. (Radio La Voz de Artigas, CX 118 y Radio Bella Unión, CW 125), Radio Norte FM 105.5 CX 288 de Bella Unión, Radio Amatista FM 90.7 CX 214 y Radio CXA3, Onda Corta 6075 de Artigas, y Tabaré de Salto S.R.L. (Radio Tabaré, 740 AM de Salto) promovieron la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1 a 202, 53, 56, 57, 59, 88, 101, 105 lit. F, 109, 112, 61, 63 a 86, 176 a 181, 89, 95 lits. A, B y C, 142 a 145, 102 y 125 de la Ley 19.307 ("Ley de servicios de comunicación audiovisual") contra el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, con base en los siguientes argumentos:

1) Sus representadas son empresas titulares de sendas autorizaciones para prestar servicios de radio, razón por la cual tienen un interés directo, personal y legítimo para cuestionar la regularidad constitucional de la Ley 19.307.

2) La severa regulación legal que se impugna dista mucho de ser razonable y proporcionada, puesto que, además de discriminar indebidamente a sus representadas, limita sus derechos para consagrar un dirigismo estatal indebido.

Los arts. 1 a 202 son inconstitucionales, desde que son consecuencia de la discriminación indebida impuesta por el art. 1, que distingue las radios que transmiten en forma tradicional (por ondas radioeléctricas en el éter) de aquellas que emiten por internet o por medio de empresas de telecomunicación, sin que exista un motivo justo y razonable para la distinción.

3) Los arts. 53, 56, 57, 59, 88, 101, 105 lit. F, 109 y 112 vulneran la Constitución mediante una intensa regulación opresiva atentatoria de derechos fundamentales.

Este conjunto de normas "se erige en una suerte de *corset* que limita gravemente cualquier posibilidad de acción" (fs. 69).

Cualquier limitación a la libertad de comunicación (art. 29 de la Carta) debe estar fundada en el interés general. En el caso de las normas impugnadas, el interés general no solo no está presente, sino que la regulación es tan opresiva que casi elimina el derecho.

Los arts. 56 y 88 impiden a las radios autorizadas prestar, también, servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos, o de televisión satelital o de abonados, alcanzando, con esa incompatibilidad, a las personas físicas o jurídicas integrantes de las empresas involucradas.

El art. 53 limita, de manera caprichosa, la cantidad de autorizaciones para operar radios. El art. 57, que regula la operatividad del control de las restricciones y prohibiciones en cuanto a las actividades y a la tenencia de autorizaciones, sanciona con nulidad absoluta las operaciones que violen las normas restrictivas.

El art. 109 limita la transmisibilidad de las empresas autorizadas, vulnerando el derecho de propiedad y la libertad de empresa y de comunicación.

Ninguna de estas limitaciones se justifica por razones de interés general.

Otra limitación injustificada es la que prevé el art. 105 lit. F de la Ley, al imponer los límites para las autorizaciones, ya no "en cabeza de una misma persona o grupo empresarial, sino por familia" (fs. 66). Ello atenta contra la libertad de empresa y contra el art. 40 de la Carta, que establece que la familia es la base de nuestra sociedad.

Los arts. 101 y 112 también constituyen una flagrante violación a la libertad de empresa ya que, el primero, impone a las radios un 25% de producción propia y límites para que terceros produzcan sus

contenidos, y el segundo, impide irrestrictamente el arrendamiento de los servicios radiales.

4) El art. 61 es inconstitucional porque impone a las emisoras de radio, de antemano, un determinado tipo de programación, lo que supone prohibir en el mismo espacio la emisión de otro tipo de contenido, lo cual vulnera la libertad de comunicación.

También vulnera la libertad de comercio, por cuanto el Estado no solo se convierte en regulador de la actividad, sino en un cogestor de la empresa, al decidir por ella la actividad que debe realizar.

5) Los arts. 63 a 86 y 176 a 182 son inconstitucionales por vulnerar la libertad de empresa, "por un exacerbado control y régimen represivo y por violación del debido proceso y de la seguridad jurídica" (fs. 67vto.).

Los art. 180 y 182 son normas penales en blanco que vulneran el principio de libertad, legalidad y seguridad jurídica.

6) El art. 89 creó un monopolio sin que se contara con las mayorías especiales para ello (art. 85 nal. 17 de la Carta), lo cual supone una discriminación indebida.

7) El art. 95 lits. A, B y C y los arts. 142 a 145 son inconstitucionales por imponer contenidos, publicidad electoral y servicios interactivos provistos por el Estado.

El art. 95 lit. A impone la emisión de un espacio diario para campañas de bien público, sin reconocer a las radios el derecho a una contraprestación, lo que afecta el derecho de propiedad y la libertad de empresa y de comunicación.

El art. 95 lit. B impone la emisión de publicidad electoral gratuita. Es una norma electoral que, al igual que los arts. 142 a 145 de la Ley, no respeta los requisitos que prevé el art. 77 nal. 7 de la Constitución para su sanción. También vulnera la propiedad y la libertad de empresa y de comunicación. De igual modo las vulnera el art. 95 lit. C, cuando impone a las radios que habiliten gratuitamente el acceso a servicios interactivos provistos por el Estado.

8) El art. 102 también es inconstitucional, por cuanto impone una previa autorización estatal a la programación a emitir, vulnerando la libertad de empresa y de comunicación, por censura previa.

9) El art. 125 vulnera el art. 8 de la Carta al establecer, como plazo de las autorizaciones y renovaciones para las radios tradicionales, un término de diez años, mientras que para las radios satelitales no

establece ningún límite de duración de la autorización ni de su renovación.

II) A fs. 85-161, 343-439 y 165-243vto. comparecieron los demandados abogando por el rechazo de la acción deducida, tanto por falta de legitimación activa como por cuestiones de fondo.

III) Por providencia No. 803/2015 se dispuso, entre otras cuestiones, tener por incorporada la prueba documental acompañada por las partes y diligenciar el resto de las probanzas ofrecidas (fs. 247).

IV) A fs. 265-312, 326-333vto. y 335-364vto., las partes alegaron de bien probado.

V) A fs. 383-414vto. se expidió el Sr. Fiscal de Corte, quien consideró que correspondía declarar la inconstitucionalidad de los arts. 56 inc. 1, 61 nal. 2, 68 lit. Y, 95 lit. C, 102 inc. final, 178 lit. J, 179 lits. B, C, D, E, F y J, 180 inc. final y 181 lit. C de la cuestionada Ley (dictamen No. 4303 del 19 de noviembre de 2015).

VI) Por providencia No. 2021/2015 se dispuso el pasaje a estudio sucesivo y se llamaron los autos para sentencia (fs. 416).

VII) Una vez cumplidos los trámites de estilo, se acordó dictar sentencia en el día de la fecha.

CONSIDERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia, por mayoría, desestimaré la acción de inconstitucionalidad deducida.

II) Precisiones preliminares.

Antes de ingresar al análisis particular de los artículos impugnados, se impone reiterar algunas precisiones realizadas en el caso Directv (sentencia No. 79/2016 de la Corte) tanto respecto al mecanismo de contralor de la constitucionalidad de las Leyes confiado por la Constitución a la Suprema Corte de Justicia como a ciertas características de la Ley impugnada, de acuerdo con las distintas posiciones que los integrantes de este Colegiado tienen sobre el punto.

1) Características del mecanismo de contralor de la constitucionalidad de las le-yes.

Para los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrieux y Elena Martínez, así como también para el redactor, cabe reafirmar que, tal como la Suprema Corte de Justicia ha sostenido reiteradamente, el juzgamiento de la cuestión constitucional se hace partiendo de dos premisas que tienen plena vigencia:

la.) la presunción de constitucionalidad de la Ley;

2a.) el contralor del acierto o desacierto de una Ley corresponde al Cuerpo Electoral y es ajeno al control de constitucionalidad de la Corte.

1.1) Toda Ley goza de una presunción de regularidad constitucional mientras no se pruebe lo contrario (sentencias N^{os} 433/2011, 735/2012, 1/2013, 735/2014 y 131/2015, entre otras).

Como enseña Vescovi, la constitucionalidad de la Ley es el principio y la ilegitimidad la excepción. Y como excepción, limitada y de interpretación estricta (*El proceso de inconstitucionalidad de la Ley*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1967, págs. 130 y ss.).

La incompatibilidad entre la Constitución y la Ley atacada debe ser manifiesta, ya que, como certeramente expresa Westel W. Willoughby, "(...) un acto de un cuerpo legislativo coordinado no debe ser declarado inconstitucional si, mediante una interpretación razonable de la Constitución o de la misma Ley, ambos pueden ser armonizados" (*The Constitutional Law of the United States*, T. 1, pág. 26).

1.2) La Suprema Corte de Justicia no juzga el mérito o el desacierto legislativo, sino tan solo si la Ley se ajusta o no a la Constitución.

Un segundo aspecto que no puede perderse de vista es que la norma legal que, dentro de los límites constitucionales, dispone una solución equivocada o desacertada respecto al punto que regula será una mala Ley, pero no por ello es inconstitucional (sentencias N^{os} 415/2009, 374/2013 y 735/2014 de la Corte, entre otras).

El contralor del acierto o desacierto del legislador, en todo caso, será evaluado por el Cuerpo Electoral en las instancias constitucionalmente previstas a tal efecto. Pero es claro que el modelo constitucional adoptado por la República le confiere a los legisladores la potestad de regular la actividad de los particulares y de las entidades públicas dentro de los límites establecidos en la Constitución.

En tal sentido, Jesús María Casal Hernández señala: "El legislador, en uso de su libertad de configuración normativa o libertad política, está facultado para adoptar las medidas que estime necesarias para alcanzar el bien colectivo, lo cual puede conducir a la previsión de medidas restrictivas de algún derecho constitucional. El uso de esa libertad política conoce límites (...), pero el legislador a menudo dispone de un margen de libertad para decidir si somete o no a un derecho a una determinada restricción constitucionalmente lícita mas no constitucionalmente necesaria" (*Condiciones*

para la limitación o restricción de Derechos Fundamentales, Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, No. 3, 2002, pág. 116).

Es en función de estas premisas que entendemos que, en muchos aspectos, las accionantes pretenden que el Poder Judicial, por medio de la Suprema Corte de Justicia, incursione en la definición de aspectos de la organización social que resultan de competencia exclusiva del Poder Legislativo.

Es que "(...) no debe olvidarse que el Poder Judicial administra la justicia, no gobierna al país ni dicta Leyes (...). Este principio básico de la división e independencia [de los Poderes del Estado] alcanza a los jueces constitucionales que deben actuar en una función estrictamente reglada a derecho y resolver por razones y determinaciones pura-mente jurídicas (...). De no ser así, se arriesga que el Poder Judicial se deslice hacia el llamado 'Gobierno de los Jueces', lo que constituye una arbitrariedad grave, que se consuma invocando una pretendida interpretación de la Ley, por más digna y honesta que pueda ser la inspiración que anima al magistrado (...)", (discordia extendida por el Dr. Daniel Gutiérrez, en sentencia No. 43/2008; sentencias N^{os} 95/2008, 155/2008, 4632/2011 y 620/2012 de la Corte).

Véase que "(...) la calidad de intérprete final de la Constitución, y el riesgo, siempre presente, de que por la vía del control constitucional el Poder Judicial pueda interferir en la esfera de actuación o en el cumplimiento de los cometidos que la Carta atribuye a los otros Poderes del Estado, impone un criterio de prudencia, autolimitación y mesura ('self restraint' en la expresión anglosajona) a la hora de decidir la compatibilidad entre una norma legal y las reglas y principios constitucionales a los que debe someterse. Esta necesaria autorrestricción, que exige una mayor responsabilidad en la decisión, sustentada en una apropiada argumentación racional, debe alejar al intérprete de la búsqueda de protagonismo o manejo institucional en beneficio de las propias ideas, y contribuye a despejar el peligro de que el decisor judicial incursione en cuestiones de naturaleza política ajenas a sus cometidos funcionales" (sentencia No. 620/2012, con cita de la discordia extendida por el Dr. Leslie Van Rompaey, en sentencia No. 43/2008 de la Corte).

2) Los derechos en pugna y la Ley 19.307.

La presente acción de inconstitucionalidad plantea, en lo medular, un conflicto entre el derecho de libertad de expresión en su dimensión colectiva y otros derechos fundamentales: el mismo derecho

de libertad de expresión en su dimensión individual, el derecho de libertad de empresa y el derecho de propiedad.

La libertad de expresión, como derecho fundamental, tiene como fuente básica de regulación en nuestro país lo dispuesto en los arts. 29 de la Constitución y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La libertad de expresión, en sus diversas manifestaciones y en los términos regulados en el art. 13 de la Convención, es un derecho humano fundamental, incorporado a nuestro ordenamiento por la vía del art. 72 de la Constitución.

Ahora bien, como lo destaca la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su célebre Opinión Consultiva 5/85, la interpretación del art. 13 de la Convención debe asentarse en dos pilares básicos: el primero, denominado "estándar democrático"; el segundo, llamado "estándar de las dos dimensiones" (cf. Eduardo Bertoni y Carlos J. Zelada, en obra colectiva: "Convención Americana sobre Derechos Humanos-Comentario", Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pág. 324).

A través del "estándar democrático", la Corte Interamericana propone que la libertad de expresión es un valor que, si se pierde, pone en peligro la vigencia de los principios esenciales para la existencia de una sociedad democrática. La protección del derecho a expresar las ideas libremente se torna así fundamental para la plena vigencia del resto de los derechos humanos. En efecto, sin libertad de expresión no hay una democracia plena, y sin democracia, la triste historia hemisférica ha demostrado que desde el derecho a la vida hasta la propiedad son puestos en un serio peligro. En palabras de la Corte Interamericana:

"La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática.

Es indispensable para la formación de la opinión pública (...). Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre".

Por otra parte, el "estándar de las dos dimensiones" postula que el contenido de la libertad de expresión no debe vincularse sólo con el aspecto individual del derecho, sino que también se relaciona con la dimensión colectiva o social del mismo. En tal sentido, el texto de la OC-5/85 establece lo siguiente:

El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento o expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda

índole (...)" . Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención Americana tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Tal como señaló la Corte Inte-ramericana, se ponen así de manifiesto las dos dimen-siones de la libertad de expresión. Por un lado, ésta requiere que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (Eduardo Bertoni y Carlos J. Zelada, ob. cit., pág. 324).

Creemos que esta extensa y calificada cita se justifica para situar las grandes líneas conceptuales que enmarcan este caso, ya que, en principio, las accionantes soslayan, en sus cuestio- namientos, la incidencia que el estándar democrático y la dimensión colectiva de la libertad de expresión tienen a la hora de resolver la regularidad constitu-cional de las disposiciones impugnadas.

La Ley 19.307 es una herramienta legislativa por la cual el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, ha buscado promover la libertad de expresión y de comuni- cación en su dimensión colectiva.

Y a diferencia de lo que sucede con la libertad de expresión en su dimensión individual, donde la actividad normativa del Estado debe ser mínima, la dimensión colectiva requiere una pro-tección activa por parte del Estado (sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina del 29 de octubre de 2013, párrafo 24).

Esa protección es lo que, indudablemente, procura la Ley 19.307, tal como surge de su articulado y de la historia fidedigna de su sanción.

Tales consideraciones a- puntan a señalar, revalidando los términos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina al juzgar una causa muy similar a la de autos, que el control de regularidad constitucional "(...) debe realizarse teniendo en cuenta la naturaleza y entidad de los derechos en juego: el derecho de propiedad y libre comercio (...) [de las accionantes] por un lado, y el

derecho a la libertad de expresión en su faz colectiva, por el otro. Cuando lo que está en juego son normas referidas a cuestiones patrimoniales y restringen derechos de esa naturaleza (...), el control debe ser menos intenso, pues cabe reconocer al legislador un mayor margen de discrecionalidad" (sentencia del 29 de octubre de 2013, párrafo 24).

Naturalmente que estas consideraciones no obstan a que relevemos aquellas soluciones puntuales de la Ley 19.307 que, en nuestra opinión, son inconstitucionales, por implicar una restricción del goce de derechos fundamentales sin cumplir con los requisitos constitucionales habilitantes para ello.

3) Por su parte, el Sr. Ministro, Dr. Jorge Chediak, señala que no puede dudarse de la trascendencia social que reviste la Ley 19.307 al ser una Ley regulatoria en materia de comunicación. Por ello, se debe ser cuidadoso al momento de analizar la regularidad constitucional de las disposiciones impugnadas.

Uno de los derechos que sin duda puede estar en juego es el de la libertad de expresión. Sobre este derecho, la Suprema Corte de Justicia, en sentencia No. 930/1996, sostuvo: *Por cierto, se está en presencia de un régimen especial en función de la importancia que reviste, para la sociedad, pero fundamentalmente para una sociedad que vive en un sistema democrático, la libertad de expresión.*

Sin libertad de los medios de comunicación, sin que sea posible buscar, recibir y difundir información, para que todas las personas estén en situación de formarse su propio criterio, no puede existir la pluralidad de ideas y consecuentemente el derecho irrestricto de cada uno a pensar como lo considere mejor. Con la finalidad de que se efectivice la forma "democrática republicana" que ha adoptado la Nación (Constitución, artículo 82). La que de otra manera, no sería posible. Es que, como bien se ha dicho "Uno de los grandes principios de la democracia como sistema político es el diálogo. La democracia es por definición el gobierno de las mayorías, pero ello no significa la exclusión o discriminación de las minorías, ni siquiera por decisión de ellas mismas", razón por la que, precisamente, "El diálogo es la forma de practicar la democracia, de 'hacer' la democracia. Las diferencias existen en toda sociedad, pero la clave está en la forma de convivir pese a ellas, o con ellas. El diálogo no implica abdicación en los principios, ni abandono de las ideas propias. El diálogo es ante todo la disposición a expresar sinceramente los puntos de vista propios, y escuchar los ajenos con la misma sinceridad y apertura. Por ello el diálogo conlleva la posibilidad de reconocer los errores propios, en aras del entendimiento racional. Así

practicado, el diálogo hace posible no sólo el entendimiento mutuo, sino el acuerdo y el compromiso para la búsqueda de soluciones" (Carlos M. Ayala Corao, Comentarios constitucionales, pág. 31). Y, precisamente, para que él sea posible y de esa manera se pueda fortalecer el sistema democrático, es necesario e imprescindible, asegurar la libertad de los medios de comunicación.

De ahí, se haya postulado con acierto: "(...) por ese gran poder, cada vez cobra más fuerza la idea de que los medios tienen responsabilidades con la democracia, que son ineludibles para asegurar el vigor y el buen funcionamiento de la misma" (Manuel José Cepeda, Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991, Colombia, pág. 216).

Libertad de expresión del pensamiento que el país consagrara desde antes de su conformación formal como Estado, con dos elementos fundamentales: sin censura previa, aunque con eventual responsabilidad posterior. Ya la Ley de 12 de julio de 1826, luego de tipificar algunas figuras delictivas, señalaba que "Cualquiera otra opinión manifestada de viva voz, por escrito o por la prensa, será libre (...)", (artículo 5) y en otra de fecha 4 de junio de 1829, se estableció que "Todo ciudadano puede por medio de la prensa publicar libremente sus ideas sobre cualquier materia sin previa censura" (artículo 1).

Por lo que, no puede sorprender que en la Constitución de 1830, se dijera que "Es enteramente libre la comunicación de los pensamientos por palabras, escritos privados, o publicados por la prensa en toda materia, sin necesidad de previa censura (...)", (artículo 141).

Adviértase que el texto actual (artículo 29), solamente ha agregado —y desde 1934— más allá de correcciones ortográficas, luego de la palabra prensa, "o por cualquier otra forma de divulgación", con la finalidad de ampliar los medios a través de los cuales, es posible transmitir el pensamiento. Si bien, como es lógico y razonable, "(...) quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la Ley por los abusos que cometieren". Es que, como bien se advierte, en los propios orígenes de la orientalidad, postulados plasmados en las célebres Instrucciones del Año XIII, se afirmaba que se debía promover "(...) la libertad civil (...) en toda su extensión imaginable" (artículo 3).

Pensamiento de avanzada para lo que era la práctica y aún la teoría constitucional de la época (cf. José M. Traibel, Breviario artiguista, pág. 47).

La libertad de expresión, es uno de los derechos esenciales para fortalecer la

democracia. Tal como lo señala acertadamente distinguida docente chilena y sensible integrante del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "se reconoce a la libertad de expresión como un poderoso instrumento para resguardar, por una parte, y ejercitar, por la otra, la forma de gobierno democrática" (Cecilia Medina, *La libertad de expresión*, extracto de una de sus obras, Santiago de Chile, pág. 3. Incluso, se ha dicho desde otro plano: "(...) la libertad de Prensa (...) más que un derecho individual (de defensa) del ciudadano frente al Estado (...), (es) una institución indispensable del Estado democrático" (Hermann Meyn, *Los medios masivos de comunicación en la República Federal de Alemania*, pág. 22).

Por ello, la esencialidad de este derecho humano. Reconocido en todos los tratados que aluden a los derechos del hombre y que le pertenecen -por encima de que tengan su arraigo esencial en la naturaleza humana o sean el resultado de un proceso histórico (Vé. Pedro Nikken, *Sobre el concepto de derechos humanos*, en *Rev. Tachirense de Derecho*, Universidad Católica de Táchira, Venezuela, No. 3, pág. 6)- dada su condición de ser digno. Dado que, sin perjuicio de aceptar la vigencia de esa discusión, en todo caso, "La vida humana en su plenitud involucra la real posibilidad del ejercicio de todas las facultades inherentes a la naturaleza del hombre (...)", (Jorge Iván Hübner Gallo, *Los derechos humanos*, pág. 83; cf. Carlos I. Massini Correas, *Los derechos humanos*, pág. 219).

Así, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, consagra el derecho que tiene "Toda persona (...) a la libertad de expresión (...)", (artículo 19); lo mismo hace el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, el que, en una de sus disposiciones, señala que "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión" (artículo 10). Lo que también establece la normativa americana, estatuida con la finalidad específica de "(...) consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre" (Preámbulo). Muy claramente reconoce que "Toda persona tiene derecho a la libertad del pensamiento y de expresión" (artículo 13.1).

Así las cosas, el Dr. Chediak considera que si bien algunos derechos pueden ser limitados por el legislador, debe analizarse, en cada caso, si la norma efectivamente tutela el interés general. Para hallarlo, debemos aplicar las reglas de razonabilidad. En tal sentido, esta Corte, en sentencia No. 564/2012, ha sostenido: "(...) más allá de toda duda razonable, que en nuestra organización constitucional no existen derechos

absolutos y como indicó en Sentencia No. 220/2002, "Ello determina que no exista la alegada vulneración de los principios constitucionales invocados en tanto, si bien consagran la tutela de los derechos, a su vez regulan la propia limitación por cuanto se encuentran sujetos a las limitaciones que surgen del interés general (...)".

Asimismo, la Corte ha indicado que "(...) es potestad de la Corporación aplicar reglas de razonabilidad cuando juzga si el motivo justificativo de la Ley, está o no basado en el concepto de interés general". Ya la consagraba el ilustre maestro Justino Jiménez de Aréchaga, al enseñar que "(...) se ha admitido, además, la posibilidad de que la Suprema Corte, en los procedimientos de contralor de constitucionalidad, revise la razonabilidad de ese juicio formulado acerca de las conveniencias del interés general (La Constitución Nacional, edición de la Cámara de Senadores, 1992, t. I, pág. 226). Esto es, razonabilidad del motivo invocado por el legislador, para limitar esos derechos, en función del interés general y no, en cambio, razonabilidad u oportunidad de la legislación misma" (Sent. No. 42/93).

Por último, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia en sentencia No. 525/2000, el interés general es variable; no se trata de un concepto rígido e inalterable, sino que varía con el paso de los años.

Continuando con el análisis de la libertad de expresión y sus posibles limitaciones, ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos que: La "necesidad" y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la Ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo, es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión (García Ramírez, Sergio-González, Alejandra, "La Libertad de Expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos").

Analizando la censura previa, Fernando Urioste sostiene: *Por un lado, el artículo 13.2 prohíbe la censura previa de las expresiones sin perjuicio de las responsabilidades ulteriores; pero, al mismo tiempo, se permite la censura previa en los espectáculos públicos para la protección de la moral de la infancia y la adolescencia. La Convención Americana tiene un régimen según el cual las restricciones previas, como la censura, están prohibidas. Por eso, el numeral 3 del artículo 13 establece la prohibición de restricciones indirectas que pretenden controlar la libertad de expresión. A vía de ejemplo se menciona "el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o enseres y aparatos en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones"*.

Estos métodos indirectos son los utilizados por los gobiernos para controlar las críticas de los medios. No está mencionada, pero es la de mayor uso, la utilización de publicidad o propaganda por parte de las entidades públicas y de los propios gobiernos, que son de vital importancia para la sub-sistencia de los medios. En consecuencia, constituyen una herramienta fundamental que los gobiernos usan para premiarlos o castigarlos ("Libertad de Expresión y Derechos Humanos"; Ed. B de F, año 2008, págs. 109 y 110).

La libertad de expresión no se limita exclusivamente al ámbito político. Es también consecuencia de la dignidad humana que pertenece a todos los hombres. Como tal, es una manifestación del ser social, el hombre existe en convivencia con los otros y la comunicación libre es también un elemento indispensable para el desarrollo de la personalidad de cada uno. La libre circulación de las ideas y opiniones depende también de la existencia de un clima político de libertad (ob. cit., págs. 39 y 40).

Y examinando los medios de censura indirecta, Fernando Urioste comenta un caso tramitado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de un caso donde una Ley imponía la colegiación obligatoria a todos los periodistas; como defensa, el Estado señaló que dicha legislación fue establecida en aras del bien común, atento a que el control de los integrantes resultaría en un mayor grado de desarrollo de los periodistas y en un mejor nivel de información (ob. cit., pág. 141).

Sin embargo, dicho argumento fue expresamente desechado por la Corte, quien sostuvo que *"de ninguna manera podrían invocarse el orden público o el bien común como medios para suprimir un derecho garantizado*

por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de su contenido real" (ob. cit., pág. 142).

Conforme lo establece la Corte, las restricciones indirectas pueden emanar tanto de controles gubernamentales como de los particulares que produzcan el mismo resultado, puesto que el Estado está obligado a impedir que operen esas restricciones (ob. cit., pág. 143). El autor expresa además que: *La Corte, luego de recordar las disposiciones de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, señaló la doble dimensión de esa libertad, según la cual "nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho del colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión de pensamiento ajeno (...). Estas dos dimensiones deben garantizarse en forma simultánea (...) la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción a las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente". Con respecto a la segunda dimensión, la Corte expresó que como medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas, comprende su derecho a tratar de comunicar a otros sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todos a conocer las opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información que disponen otros como el derecho a difundir la propia. La Corte considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión en los términos previstos en el artículo 13 de la Convención. La importancia de este derecho destaca aún más, al analizar el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones (ob. cit., págs. 143 y 144).*

Ahora bien -continúa el Dr. Chediak-, de la lectura de la Ley impugnada, se observa que, en algunos casos, nos encontramos frente a una censura directa; en otros, frente a una censura indirecta, y en otros, lisa y llanamente, ante una regulación de los contenidos. Es evidente que, en cualquiera de estas hipótesis, la norma deberá ser declarada inconstitucional.

La libertad de expresión no puede ser soslayada, sino en forma absolutamente excepcional y en forma proporcional al derecho que se

pretende tutelar; si ello no ocurre, la inconstitucionalidad se impone por su propio peso.

En suma, a su juicio, hay que ser sumamente cuidadosos a efectos de impedir que se vulnere el caro principio de libertad de expresión establecido en el art. 29 de la Constitución.

Es por eso que considera que, en caso de duda y si no surge claramente cuál es el interés general protegido, la situación debe resolverse en favor de la libertad de expresión.

4) Por su parte, el Sr. Ministro, Dr. Ricardo C. Pérez Manrique, en cuanto a la presunción de constitucionalidad de las Leyes, expresa que coincide con la posición expuesta por el Dr. Martín Riso Ferrand sobre el punto.

La Suprema Corte de Justicia, al pronunciarse en procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de las Leyes, ha hecho caudal de ciertos argumentos entre los cuales se encuentra la presunción de constitucionalidad que sólo cede en casos de inconstitucionalidad manifiesta. Al respecto, el Sr. Ministro comparte que *"...estas consideraciones no surgen de la Constitución que establece los poderes representativos mayoritarios y quienes deben ejercer los controles contra-mayoritarios en un plano de igualdad, de lo que surge que tanto derecho tiene el Legislativo de legislar, como el Judicial de declarar la inconstitucionalidad de las Leyes que se someten a su consideración: en ambos casos, dentro de los límites constitucionales"* (Martín Riso Ferrand, "Hacia una nueva interpretación constitucional. La realidad en Uruguay", en "Estudios Constitucionales", Año 12, No. 1, 2014, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, pág. 275).

En igual línea de pensamiento, el Dr. Carlos E. Guariglia analiza el principio de supremacía constitucional desde una vertiente que hace especial énfasis en la interpretación "de" y "desde" de la Constitución, que se encuentra en oposición con la citada presunción. Sostiene que: *(...) las reglas de hermenéutica contenidas en la legislación infravalente operan como criterios auxiliares y concretizantes, nunca contradictorios y sí, en cambio complementarios o armonizantes de lo dispuesto por los arts. 7, 8, 10, 72 y 332, de los cuales dimanar los derechos, deberes y garantías, los principios, valores y fines que conforman la esencia de nuestro ordenamiento jurídico constitucional. Ello condice con la aludida supremacía de la Constitución (...). Agregando seguidamente: Encontramos como uno de los puntos más débiles de la presunción en examen, su relacionamiento con la dogmática de los Derechos Humanos, en ese terreno, nos parece evidente su inaplicabilidad y*

aún aquellos que no participen de estas conclusiones, deben reconocer que la naturaleza de los derechos del hombre, la aplicación del principio de protección (artículo 7 de la Carta), como la ausencia de discrecionalidad de la labor legislativa en dicha materia, que se encuentra frecuentemente limitada, tornan problemática la mentada presunción ("Presunción de constitucionalidad de las Leyes", La Ley, 2009, págs. 220-223).

Concluye el Sr. Ministro citando al Dr. Risso Ferrand cuando expresa: *La hermenéutica constitucional uruguaya ha sido en general parcial y debe ser completada con una multiplicidad de elementos: a) El Derecho Internacional en los Derechos Humanos, el bloque de los derechos humanos y el control de convencionalidad; b) Diversos criterios, distinciones y postulados interpretativos no utilizados en nuestra doctrina y jurisprudencia; c) con las resultancias de la aceptación de una Constitución invisible; d) reparando en las distintas categorías de disposiciones constitucionales y advirtiendo sus consecuencias; y e) con el reconocimiento de la necesidad de una actuación tópica con argumentos mucho más variados que los que se manejaban en el pasado*" (ob. cit., pág. 279).

En el marco referido, el Sr. Ministro señala que, en el estadio actual de interpretación del Derechos Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Constitucional, es inapropiado hacer referencias a que las Leyes se presumen constitucionales. Esta afirmación lleva a una contradicción insalvable con la aplicación del bloque constitucionalidad y contra los conceptos actuales de interpretación: interpretar la norma de rango superior a partir de la norma de rango inferior, en invocación de una supuesta presunción de constitucionalidad de la Ley, de creación pretoriana pretérita y que no tiene fundamento en el texto de la Carta. Es la concreción de la perimida concepción de la autosuficiencia de la Ley y de su supremacía práctica sobre las normas de rango superior. El intérprete de la Constitución debe realizar un análisis desde los principios, valores y normas constitucionales, aplicando el bloque de constitucionalidad buscando su armonización a partir de los principios *pro homine* y de especialidad.

II) La legitimación de las empresas accionantes.

En el caso, los representantes de 25 empresas promovieron la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 19.307 contra el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, e individualizaron, como normas impugnadas, las indicadas en el resultando I de esta decisión.

Se trata de empresas prestadoras de servicios de radio, que se encuentran debidamente autorizados para operar como tales (fs. 1-56) y que, en principio y según la norma de que se trate —lo que se analizará en cada caso—, están contempladas por la Ley y, por ende, legitimadas para cuestionar su regularidad constitucional.

III) Análisis de las normas impugnadas.

1) En cuanto al art. 1.

1.1) La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera que esta norma no es inconstitucional.

1.2) Liminarmente, cabe destacar que, de los términos de la demanda, se desprende inequívocamente que lo que de este artículo agravia a las accionantes es, precisamente, la norma contenida en su inciso cuarto, literal A, que es la que excluye del marco legal a los prestadores de servicios de comunicación que utilicen como plataforma "la red de protocolo internet" (fs. 62vto.). Ello implica, como es notorio, excluir a un sector muy relevante en el mercado de los servicios de comunicación audiovisual. Relevancia tanto actual como futura, ya que es igualmente notorio que la prestación del servicio audiovisual de radio por vía de internet se abre paso sostenidamente.

El hecho de que las accionantes sean empresas prestadoras de servicios de comunicación audiovisual supone que, a priori, tienen un derecho a participar en ese mercado en igualdad de condiciones que sus competidores (arts. 7, 8 y 36 de la Carta), lo cual implica que son titulares de un interés directo, personal y legítimo a actuar, en el marco jurídico general de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, en esas condiciones.

Dado que la disposición impugnada, por la vía de excluir los servicios de comunicación audiovisual que utilizan como plataforma la red de protocolo internet, está excluyendo del marco legal regulatorio del mercado de los servicios audiovisuales a actores de notoria relevancia en tal sector de actividad, va de suyo que las accionantes están legitimadas para impugnar su regularidad constitucional.

Si ello no fuera así, sería ilusorio el concepto tantas veces reiterado por la Suprema Corte de Justicia respecto a que el principio de igualdad no se viola cuando se legisla para clases o grupos racionalmente configurados. En efecto: ¿cómo podría alguien que entiende que fue discriminado por haber sido excluido de la clase o grupo beneficiado por la Ley —como

se invoca en este caso- obtener la tutela de lo que la Constitución le acuerda? La respuesta implica reconocer la legitimación activa de quien participa de la categoría regulada (en el caso: la de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual).

1.3) Despejado lo atinente a la legitimación activa, cabe ingresar al estudio de la cuestión de mérito.

No les asiste razón a las accionantes.

El principio de igualdad reconocido por la Constitución impide imponer por vía legal un trato desigual a aquellos que son iguales, pero ello no implica que la Ley no pueda regular en forma desigual a quienes no son iguales.

En el caso de la disposición impugnada no se verifica ninguna vulneración del principio de igualdad.

Ello, porque mal podría considerarse vulnerado tal principio cuando la delimitación de quiénes se encuentran excluidos de la Ley alcanza a todos aquellos comprendidos en igual situación (los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que utilicen como plataforma la red de protocolo internet) y no se establecen distinciones ni diversos tratamientos entre ellos.

Al analizar la regularidad constitucional de una norma presuntamente violatoria del derecho de igualdad, "es necesario, en primer lugar, que todos los miembros de la clase sean alcanzados igualmente por la Ley que para la clase se dicte (...).

"Pero, además, es necesario que cuando la Ley define un grupo de personas para hacerla objeto de una legislación especial, la constitución de ese grupo sea razonable y no arbitraria (...). Naturalmente, la razonabilidad de la formación de los grupos o clases no puede ser juzgada independientemente del objeto mismo perseguido por la Ley" (cf. Justino Jiménez de Aréchaga, "La Constitución Nacional", T. I, edición de la Cámara de Senadores, págs. 36 y 368).

Como expresa Martín Risso Ferrand, el principio aludido: "(...) no impide una legislación para grupos o categorías de personas especiales, sino que esta diferenciación puede ser admitida siempre que cumpla con algunos requisitos específicos" ("Derecho Constitucional", Fundación de Cultura Universitaria, 2006, págs. 504 y ss.).

Este autor distingue dentro de lo que se denomina "el juicio de razonabilidad", como parámetro valorativo de las causas de distinción en clases o grupos efectuada por el legislador, otros niveles. Así,

expresa que existen hipótesis en las que no surge de la Constitución, en forma explícita o implícita, la causa de ciertas distinciones. En estos casos, la razonabilidad de una determinada disposición legal se establece tomando en cuenta si ella plasma arbitrariedad o capricho y si resulta contraria a lo dispuesto por la Constitución. Al juicio de razonabilidad, en el sentido expresado en primer término, se adiciona, con carácter esencial para el análisis de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición, a la luz del principio de igualdad, el reclamo de que exista una finalidad consagrada por la norma que en concreto se analice.

Ello se enmarca, enseña Martín Risso, en un concepto que se suele denominar racionalidad, que es habitual que se presente en forma indiferenciada, formando parte del referido "juicio de razonabilidad". El concepto de racionalidad, así estructurado, ya sea que se lo considere autónomo o comprendido en el de "razonabilidad", implica, asimismo, que exista una relación positiva entre los medios utilizados y los fines perseguidos en la norma cuya constitucionalidad se analiza (ob. cit., págs. 500 a 506).

Y trasladando tales conceptos al caso de autos, surge, en forma palmaria, la relación positiva aludida entre los medios utilizados (regular en forma uniforme a aquellos servicios de comunicación audiovisual más relevantes y con un soporte técnico que así lo permita) y los fines perseguidos (la prestación de los servicios de comunicación audiovisual bajo cierta concepción acerca de su naturaleza y de los principios que deben regirlos, concepción explicitada en los arts. 5-13 de la Ley).

En efecto. Adviértase, en lo que a los medios utilizados cuestionados por las accionantes refiere, que la exclusión de los servicios audiovisuales que utilizan como plataforma la red de protocolo internet se explica por la necesidad de regular en forma uniforme a aquellos servicios de comunicación audiovisual de mayor trascendencia a la fecha y que utilizan un soporte técnico que permite su contralor, tal como surge de los antecedentes parlamentarios.

Por ejemplo, en el curso de la discusión parlamentaria se explicitaron argumentos razonables acerca de por qué se realizó la exclusión cuya regularidad constitucional se cuestiona.

En tal sentido, cabe transcribir las siguientes exposiciones vertidas en el curso del trabajo parlamentario:

Habrá muchas cosas para mejorar y debatir -sin duda, es lo que sucederá en la sesión de hoy-, pero este es un proyecto de Ley que ha

buscado, primero, profundizar la democracia, y ante todo pretende ser una Ley garantista que, en definitiva, asegure los objetivos supremos de la democracia de nuestra nación, para que cada ciudadano, según su leal saber y entender, pueda escuchar todas las opiniones sobre cada tema y decidir.

Se puede criticar el hecho de que no abarca -es un tema debatible, como otros tantos- todos los temas vinculados con la comunicación audiovisual, porque internet no está contemplada.

De todas formas, me gustaría hacer dos comentarios. Primero, me parece que el mundo tiene que aprender mucho sobre la posibilidad de regular internet, porque es algo nuevo que cambia todos los días. Obviamente, no queremos tomar las peores prácticas de algunos países que se han dedicado a limitar los contenidos en internet, pero sin duda es un tema que habrá que desarrollar en el futuro porque hoy no estamos en condiciones de avanzar hacia su control.

Si bien el mundo está cambiando aceleradamente, tenemos la certeza de que al sistema tradicional de telecomunicaciones le quedan muchísimos años. Habrá un proceso de adaptación en el que, en definitiva, iremos aprendiendo, y quizás dentro de algunos años estemos cambiando esta Ley, que era un deber que tenía el sistema republicano con la democracia de nuestro país. Es por esto que entendemos vital la aprobación de este proyecto de Ley. Como dije, los eventuales errores o artículos que no cumplan el objetivo para el cual nacieron -reitero que me refiero a la garantía de la democracia, la pluralidad y el respeto a la libertad de contenidos-, así como los cambios en el propio sistema tecnológico y el desarrollo de internet, quizás puedan obligar dentro de un tiempo a introducir cambios en esta Ley, pero eso no me preocupa; tal vez lo más preocupante sea que haya pasado tanto tiempo sin que tuviéramos un marco que regulara este tema cada vez más importante en la vida de los ciudadanos y en la vida democrática de un país (...); de pronto -reitero-, en unos años nos encontremos revisando capítulos e introduciendo cambios (...), sobre en lo que tiene que ver con todo un marco regulatorio para internet, cuando estemos en condiciones y con la experiencia suficiente como para hacerlo sin limitar la libertad de expresión.

Claramente, lo que se está tratando de generar es un marco regulatorio que permita el desarrollo de un sistema de telecomunicaciones y un sistema audiovisual de comunicaciones poderoso, que atienda a la diversificación de la oferta; que permita a cada ciudadano escuchar todas las campanas; que permita marcar reglas en cuanto al uso del espectro radioeléctrico de la nación; que permita la no concentración y la eliminación de

eventuales monopolios y oligopolios; que permita al Estado tener una rentabilidad porque esto es patrimonio de todos los uruguayos.

Este sistema agrega, además, la vinculación y el desarrollo, creando un ente descentralizado de un sistema público de radiotelecomunicación nacional. El proyecto apunta a un verdadero sistema de comunicación audiovisual plural y diversificado, que colabore con el desarrollo nacional y que, en definitiva, nos permita a los uruguayos ser mejores y tener una profundización democrática (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores No. 307, del 16 de diciembre de 2014, intervención del senador Daniel Martínez).

En similar sentido se expresó en la Cámara de Diputados un legislador que participó activamente en el proceso de elaboración de la Ley:

Se ha señalado otro aspecto de este proyecto de Ley y es que no incluye la internet (...). Puede ser considerado como una falta el hecho de que no abarque uno de los sistemas de comunicación audiovisual que, seguramente, tendrá el mayor desarrollo en los próximos años. Aquí nos encontramos con un escollo. En el mundo no encontramos referencias legales en el sentido de la regulación del sistema (...); hoy la discusión está en asegurar la neutralidad de la red (...), (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes No. 3903, del 10 de diciembre de 2013, página 132, intervención del diputado Varela Nestier).

En definitiva, la desigualdad se verificaría si dentro del grupo o categoría que la Ley excluye de sus disposiciones (los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo internet) se crearan diferentes categorías estableciéndose una diversa inclusión por parte de la misma disposición legal, sin base razonable de distinción. Ello no se verifica en el presente caso: no se ha establecido una desigualdad no razonable entre quienes se encuentran alcanzados por la Ley (como es el caso de las accionantes) y quiénes no.

Por su parte, el Sr. Ministro, Dr. Ricardo Pérez Manrique, si bien comparte, en términos generales, los conceptos que vienen de exponerse, estima del caso señalar que lo que importa, a los efectos de la igualdad, no es que los miembros del grupo diferenciado reciban similar tratamiento, sino que lo relevante es que la Ley pueda superar el test que valide la diferenciación (Revista de Derecho 2010, Universidad Católica, pág. 183).

Partiendo de tales consideraciones y atendiendo a lo preceptuado por la normativa impugnada que regula a todos los medios de comunicación, y

que los distingue según la forma en la que emiten, estima que nada impone al legislador regularlos de forma igualitaria.

Por el contrario, coincide con los demás miembros de la mayoría en que su diverso tratamiento parece adecuado dadas las diferencias entre los servicios de comunicación audiovisual regulados por la Ley y los que utilizan "como plataforma la red de protocolo internet". Y, específicamente, en cuanto a la vulneración del referido principio, tampoco advierte que la Ley coloque a las accionantes en una situación de desventaja, sino que, contrariamente a lo sostenido por ellas, no existe, en su caso, una discriminación injustificada en la regulación establecida por la norma impugnada.

En suma, la mayoría de la Corte estima que corresponde rechazar la pretensión de inconstitucionalidad respecto del art. 1 inciso 4 literal A.

2) En cuanto a los arts. 2 a 202, que, según las accionantes, también vulneran el principio de igualdad.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larribeu, Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de estas normas.

En puridad, de los términos del accionamiento, surge que la tacha de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad se centra en lo dispuesto en un único artículo: el art. 1 inc. 4 lit. A, que venimos de analizar.

En tal sentido -a criterio de los Dres. Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también del redactor-, todos los argumentos respecto a la violación del principio de igualdad refieren a la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de los servicios audiovisuales que utilicen como plataforma la red de protocolo internet.

Los restantes artículos son impugnados porque, a juicio de las accionantes, constituyen un régimen gravoso del que se excluye a esos prestadores, razón por la cual serían también violatorios del principio de igualdad. Entonces, habiendo descartado que el art. 1 inc. 4 lit A vulnera este principio, tal conclusión basta para descartar la impugnación respecto a los restantes artículos cuestionados por la misma causal.

Cabe señalar, además, que si las accionantes pretendían obtener la declaración de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad de tales disposiciones, debieron explicar cómo y por qué cada una de ellas vulneraba dicho principio, lo que

no hicieron, sellando, así, negativamente, la suerte de su pretensión.

3) En cuanto a los arts. 53, 56, 57, 59, 88, 101, 105 lit. F, 109 y 112.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrioux, Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de estas normas.

Por su parte, el Sr. Ministro, Dr. Jorge Chediak, comparte tal solución, salvo en cuanto al art. 56 incs. 1 y 2 y al art. 59.

Varias son las razones que llevan a la mayoría de este Colegiado a arribar a esta solución:

a) En el caso del art. 53, las accionantes no invocaron estar en alguno de los supuestos de hecho alcanzados por la norma, así como tampoco invocaron ni acreditaron tener interés y posibilidades de estarlo, a saber: ser titular, total o parcialmente, de más de tres autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta de radio o televisión, o más de dos para prestar servicios de radiodifusión abierta en la misma banda de frecuencias -amplitud modulada "AM", frecuencia modulada "FM", televisión-, en todo el territorio nacional.

b) En el caso del art. 56, las accionantes tampoco invocaron estar en alguno de los supuestos de hecho comprendidos en él, a saber: prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos, o acreditar tener interés y posibilidades de hacerlo.

c) En el caso del art. 57, tampoco las accionantes invocaron estar en algún supuesto que hiciere aplicable la norma.

d) En el caso de los arts. 59 y 88, las accionantes no cumplieron con la carga de la debida argumentación que recaía sobre ellas (art. 512 del C.G.P.).

En lo que refiere al art. 59, simplemente se limitaron a mencionarlo, en lo que llamaron "análisis global" de todas estas normas, pero no fundamentaron el reclamo de inconstitucionalidad planteado.

En cuanto al art. 88, no consignaron de qué manera esta norma impone una limitación a la libertad de industria, sino que lo mencionaron junto con el art. 56, pero fundamentaron, únicamente, la pretensión de inconstitucionalidad de este último.

e) En el caso del art. 109, las accionantes lo impugnaron en virtud de una interpretación basada en la eventual aplicación de la norma, lo que no es admisible. Invocaron la aplicación conjunta de los arts.

102 y 109 y señalaron que "parece ser que sólo se puede vender una radio a quien esté dispuesto a seguir con una programación con la cual el gobierno esté de acuerdo" (fs. 66).

De todas formas, en cuanto al fondo, no se comprende de qué forma la norma podría vulnerar el principio de libertad de comunicación y menos el de propiedad (fs. 65vto.-66).

Como bien señala el Sr. Fiscal de Corte: *No se advierte que este precepto vio-lente un derecho o garantía establecida en la Carta, sino que, por el contrario, se trata (junto al cúmulo normativo que le precede) de un conjunto de disposi-ciones tendiente a asegurar el cumplimiento y el apego de las partes a las condicionantes que el nuevo sistema previsto en la LSCA impone* (fs. 408vto.).

f) En cuanto al art. 105 literal F, las accionantes no invocaron estar en algún supuesto de hecho que pudiera llegar a serles aplicable lo dispuesto en dicha norma (en el caso: ser cónyuges o concubinos, parientes por afinidad o consanguinidad...) y tampoco acreditaron tener interés y posibilidades de colocarse en tal supuesto.

g) En cuanto al art. 112, las accionantes sostuvieron que era "exagerado", por impedir irrestrictamente el arrendamiento de los servicios radiales.

En cuanto al art. 101, sostuvieron que era inconstitucional "por imponer porcentajes importantes a quien debe producir los programas" (fs. 66vto.).

En primer lugar, el hecho de que una norma sea calificada como "exagerada" no habilita a la Corte a pronunciarse sobre su regularidad constitucional, dado que ningún fundamento se aporta para analizar una eventual colisión con la Carta.

De todas formas, las accionantes tampoco acreditaron encontrarse en el supuesto previsto por la norma, esto es, estar prontas para arrendar el servicio de comunicación audiovisual del que son titulares.

En segundo lugar, coincidimos con el Sr. Fiscal de Corte en que el art. 101 resulta adecuado a los fines de la Ley al disponer la indelegabilidad de la prestación de los servicios en pos de una mayor transparencia en el cumplimiento de los deberes impuestos a los titulares del servicio (fs. 406vto.).

4) En cuanto al art. 61.

El art. 61 se compone de dos incisos.

En su inciso primero se estableció que el 30% de la programación musical de las radios debe ser de origen nacional, esto es, que comprenda autores, compositores e intérpretes nacionales en los diversos géneros musicales existentes. Y en su inciso segundo se dispuso que en el caso de "radios temáticas musicales, de perfil claramente definido", se deberá instrumentar un programa diario o una selección musical diaria, de al menos dos horas de duración, que se emita en el horario de 8 a 23:00 horas, que difunda "producciones de músicos nacionales".

Las accionantes afirmaron que lo dispuesto en el art. 61 supone una violación de la libertad de expresión consagrada en el art. 29 de la Constitución y en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sostuvieron que tal derecho comprende, además del derecho a no verse expuesto a censura o prohibición, el de no verse obligado a transmitir contenidos que no se quieran emitir. Postularon que en el art. 61 se imponen contenidos, lo que lo torna inconstitucional por violar los arts. 29 y 72 de la Constitución.

Además, afirmaron que la violación de la libertad de expresión afecta la libertad de empresa consagrada en el art. 36 de la Constitución, sin que existan razones de interés general para ello.

4.1) En cuanto al art. 61 inciso primero.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larribeu, Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera que esta norma no es inconstitucional.

La disposición impugnada no vulnera la libertad de expresión ni la de comunicación. Y no lo hace porque no impone qué música deben emitir las radios; no les impone contenidos, como sí lo hacen otras normas de la Ley 19.307 ya declaradas inconstitucionales por esta Corte (sentencia No. 79/2016).

El hecho de que un porcentaje de la música deba ser de "origen nacional" no determina, por sí solo, la línea editorial, el tipo, el contenido o hasta la eventual "afinidad ideológica" de la música a transmitir. A juicio del Dr. Ricardo Pérez Manrique y del redactor, iguales consideraciones cabe realizar respecto a la imposición contenida en el inciso segundo.

Cabe reparar en el amplísimo contenido que la Ley le da a la expresión "origen nacional" para advertir que no hay ninguna imposición de contenidos. Tiene "origen nacional" toda creación musical que sea

tanto de autoría o composición de un uruguayo como aquella interpretada por un uruguayo, sin importar el género musical, idioma o incluso, como señalamos, el eventual lineamiento ideológico de la música que se emita. Ello implica que, en el marco del art. 61, es tan uruguaya la emisión de la canción "La hermana de la coneja" de Jaime Roos como la de la canción "Like a Rolling Stone" interpretada por un grupo uruguayo. Del mismo modo, en el marco del art. 61, es tan válido y ajustado a la Ley emitir 24 horas de marchas militares como de "música de protesta" de los años 70, en tanto esa música sea de autoría, composición o interpretación uruguayas.

En definitiva, cada radio decidirá libremente qué emitirá dentro de los límites impuestos por el art. 61, los cuales, por su amplitud y generalidad, en nada afectan la libertad de expresión

Hay una restricción de la libertad de empresa, pero no es inconstitucional.

Y ello porque la Constitución habilita la limitación del goce de la mayoría de los derechos por ella reconocidos, entre los cuales está la libertad y sus diversas manifestaciones, en la medida en que tal restricción sea establecida "conforme a las Leyes que se establecieren por razones de interés general" (art. 7 de la Constitución).

Véase que lo que el legislador pretende en este inciso es promover y fomentar la industria musical nacional, asegurándole ciertos porcentajes, lo que supone una razón de interés general que surge del propio contexto de la Ley y que torna constitucional la limitación de la libertad de empresa.

4.2) En cuanto al art. 61 inciso segundo.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrieux, Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera, por diversos fundamentos, que corresponde desestimar la impugnación.

La Dra. Martínez y el Dr. Larrieux consideran que la desestimación se impone por ausencia de legitimación de las accionantes, mientras que tanto el Dr. Pérez Manrique como el redactor estiman que se impone por razones de fondo.

4.2.1) La legitimación.

A) A juicio de los Dres. Jorge Larrieux y Elena Martínez, las accionantes carecen de legitimación para impugnar la regularidad constitucional de este artículo, por cuanto no han acreditado ser titulares de un interés que pueda ser calificado de directo, desde que no alegaron que se encontraban dentro del ámbito de aplicación de la norma.

Señalan que el inciso segundo del art. 61 se dirige a sujetos determinados: "radios temáticas musicales, de perfil claramente definido". En esta referencia se encuentra contenida la legitimación para impugnar la norma, ya que a las restantes radios no les alcanza su regulación.

Las accionantes alegaron únicamente que eran titulares de una radio, sin hacer referencia alguna al hecho de que era una radio temática ni a su perfil. En este punto, consideran que el interés legalmente requerido se vincula al proyecto comunicacional que, a su vez, permite obtener la autorización o licencia para prestar un servicio de comunicación audiovisual, que es parte integral de aquel (arts. 102 y ss. de la Ley 19.307).

Entonces, a su juicio, la sola circunstancia de tener las accionantes la calidad de "radio" (sin perfil determinado) no resulta suficiente para conferir interés en la presente impugnación, pues la norma exige una especificidad que las actoras no invocaron ni probaron. Además, en particular, es el proyecto comunicacional el que, en último grado de análisis, determina el perfil del servicio de comunicación, de modo que, sin autorización o licencia tempestiva, no puede luego mutar su condición. Por ello, el interés de las accionantes, aun cuando no sea actual, tampoco puede considerarse latente.

Por estas razones, no resulta posible ingresar al análisis de la constitucionalidad de la disposición, habida cuenta de que no se advierte la existencia de un interés que presente la nota de "directo".

B) A juicio del Dr. Ricardo Pérez Manrique y del redactor las accionantes se encuentran legitimadas para impugnar lo dispuesto en el art. 61 inciso segundo.

En tal sentido, destacan que la disposición enjuiciada regula la situación de "radios temáticas musicales, de perfil claramente definido", concepto de una amplitud tal que impide considerarlo como una condicionante de la legitimación de las accionantes.

En efecto, el giro empleado por esta disposición permite englobar a las radios en general, ya que todas las radios tienen cierta línea característica en materia musical o un "perfil claramente definido".

Al respecto, cabe señalar que la emisión de música de cierto perfil es una actividad que integra el giro habitual de cualquier radio. Por ello, pretender erigir tal aspecto en un requisito específico de legitimación resulta excesivo.

En el caso, la concreta actividad prevista en la norma (emitir música de cierto "perfil") es una actividad ínsita en lo que normalmente realiza cualquier radio, por lo cual toda radio está dentro del ámbito de aplicación de la disposición que afecta su situación jurídica. Es la sola calidad de radio lo que determina la legitimación en el caso.

Lo que viene de decirse marca claramente la diferencia del análisis de la legitimación en este caso respecto de otros, en los cuales la Corte ha relevado la falta de legitimación de servicios de comunicación para impugnar disposiciones que se les aplican en tanto realicen una actividad ajena a su giro habitual (la comunicación), como lo es la prestación de servicios de telefonía, de transmisión de datos o de alquiler de infraestructura. Tal es el caso, en este mismo fallo, de la impugnación del art. 89, en el cual la Corte, en mayoría, releva la falta de legitimación de las accionantes para vender servicios de provisión de infraestructura a otros servicios audiovisuales de radio y televisión (considerando III, numeral 6). El giro habitual de una radio no comprende la venta de infraestructura de transmisión a terceros, como tampoco comprende la provisión del servicio de telefonía o de transmisión de datos (acceso a Internet), por mencionar los supuestos contemplados en la Ley atacada (art. 56).

En definitiva, las accionantes, en su calidad de emisoras radiales, se encuentran legitimadas para impugnar una norma como la contenida en el inciso segundo del art. 61 de la Ley 19.307, la cual les impone una obligación de hacer. En efecto, se encuentran comprendidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma y lesionadas en su interés directo desde su vigencia, a partir de la cual están obligadas a ajustar su programación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo cuestionado.

4.2.2) En cuanto al mérito.

A juicio del Dr. Ricardo Pérez Manrique y del redactor, corresponde desestimar la impugnación, por los argumentos expuestos al analizar la regularidad constitucional del inciso primero del art. 61, con las naturales adecuaciones del caso.

5) En cuanto a los arts. 63 a 86 y 176 a 181.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrioux, Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de estas normas.

Aun cuando las accionantes impugnaron un número importante de normas, solamente

concretaron su impugnación respecto de los arts. 180 y 182 de la Ley y nada dijeron en relación con las restantes, por lo que su planteo no puede admitirse (art. 512 del C.G.P.).

En relación con los arts. 180 y 182, indicaron que vulneraban los principios de libertad y de seguridad jurídica, por tratarse de normas en blanco.

5.1) Atento a la naturaleza de las normas impugnadas y a los términos de la demanda, el Sr. Ministro, Dr. Ricardo Pérez Manrique, así como también el redactor, entienden que las accionantes carecen de legitimación para cuestionar estas normas y, en tal sentido, revalidan lo expresado en la sentencia No. 289/2015 de esta Corte, tal como lo hicieron en el caso Directv (sentencia No. 79/2016).

La legitimación activa de quien solicita, por vía de acción, la declaración de inconstitucionalidad de un tipo sancionatorio no puede considerarse configurada por la sola circunstancia de tener el accionante la calidad prevista en un aspecto del tipo objetivo de la sanción (el sujeto activo). Ello no importa, de por sí, tener un interés que presente la nota de "directo" requerida por la Constitución.

En el caso, no existe rastro siquiera de que las normas impugnadas se puedan llegar a aplicar a las accionantes en forma inmediata, por cuanto eso supondría la existencia de un supuesto de hecho que encartara en el tipo sancionatorio impugnado respecto del cual pudieran ser responsabilizadas por existir una actuación administrativa en ese sentido, circunstancia que no se verifica en el caso.

La norma no comprende a "todos los prestadores de servicios audiovisuales regidos por la Ley", sin otro aditamento, sino a todos los prestadores de servicios audiovisuales regidos por la Ley que pudieran llegar a ser responsabilizados en sede administrativa por la sanción creada.

En el caso, la existencia de un interés directo implicaría acreditar, al menos, la certeza de que las accionantes pueden llegar a ser sometidas a un procedimiento administrativo cuyo objeto sea determinar la responsabilidad administrativa por hechos constitutivos de algunas de las infracciones creadas por las normas impugnadas. En términos de Cajarville, ese sería el acontecimiento comprendido en la dimensión subjetiva del supuesto normativo ("Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor: Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general", Revista de Derecho Público, No. 43, pág. 153).

En definitiva, la ausencia de legitimación activa surge de los propios términos de la

demanda e impone el rechazo del accionamiento en estos puntos, lo cual exime a la Corte de ingresar al estudio de la cuestión de fondo.

5.2) En la misma línea de pensamiento, el Sr. Ministro, Dr. Ricardo Pérez Manrique, entiende del caso reiterar los fundamentos expuestos en la sentencia No. 696/2014 de la Suprema Corte de Justicia, que, con las naturales adecuaciones, resultan trasladables al caso en examen: (...) *la empresa accionante no indicó encontrarse en el supuesto previsto por la norma, esto es, si en virtud de su aplicación fue objeto de sanciones, por lo que solicitar la inconstitucionalidad de una disposición que no le fue aplicada, no resulta acorde a las calidades requeridas constitucional y legalmente para promover la declaración de inaplicabilidad peticionada.*

Ello en la medida que de forma invariable se ha sostenido por parte de la Corte que en tanto no se autoriza una acción popular, solamente se encuentran habilitados para promover la defensa de inconstitucionalidad quienes acrediten ser titulares de un interés inmediatamente vulnerado por la norma impugnada, requisito que no resulta eficazmente cumplido por la promotora en tanto invoca un interés no basado en la lesión actual o inmediata de su interés y que importaría en consecuencia la emisión por parte de la Corte de un juicio no referido a un caso concreto como lo requieren las disposiciones que regulan la declaración de inconstitucionalidad (cf. artículos 259 Constitución; 508 C.G.P., Sentencias N^{os} 179/2006, 664/2008 y 653/2012).

La impugnante fundó su legitimación en el interés que ostenta en calidad de fabricante de cigarrillos, para la hipótesis en que podría llegar a responder como sujeto pasivo de las infracciones previstas en la Ley, sin establecer un caso concreto de aplicación de la norma por lo que, aunque legítimo, el interés no resultaría ser directo. Adviértase que, aunque se entendiera que el "caso concreto" se presentaría al plantearse una infracción contra la prohibición de fumar prevista en la norma, dicho pronunciamiento al respecto resultaría genérico y abstracto, lo que no está permitido (cf. sentencias N^{os} 335/97, 24/99, e/o).

5.3) Por su parte, los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrieux y Elena Martínez, consideran que las accionantes están legitimadas para impugnar las normas que establecen infracciones y sanciones, a pesar de no haber alegado ni acreditado encontrarse en el marco de un procedimiento administrativo en el que se persiga su aplicación.

También reiteran lo que sostuvieron en la sentencia No. 79/2016 (caso Directv) en cuanto a que, a su juicio, no resulta exigible para que el

interés de la parte sea calificado como directo que ésta se encuentre en curso de un procedimiento administrativo con la finalidad de aplicar una sanción.

Toda la regulación de la Ley determina la inminencia y cercanía del control infraccional respecto de los prestadores de servicios.

Por un lado, los titulares de los servicios de comunicación audiovisual son los únicos destinatarios de la potestad sancionatoria pre-vista por las normas impugnadas; por otro, el control resulta permanente.

No estamos ante normas de naturaleza penal, sino ante normas de policía, las que suponen el control de una actividad especializada.

Dicho control se realiza con periodicidad y por servicios del Estado a los que se les ha encomendado dicha tarea.

Las normas infraccionales imponen conductas cuyo incumplimiento puede generar la aplicación de sanciones directamente a los titulares de los servicios de comunicación audiovisual. Incluso, en algunos supuestos, se trata de elevar al grado de infracción el incumplimiento de deberes que se imponen por otras normas de esta Ley y que han sido objeto de impugnación específica.

Por ello, consideran que la regulación de la materia infraccional se encuentra íntimamente relacionada con los deberes impuestos por la norma, lo que impone realizar una lectura que, en aplicación del principio "pro actione", conduce a otorgar legitimación a las accionantes para impugnar estas normas y a ingresar al estudio de los fundamentos de mérito por ellas invocados.

En cuanto al fondo, entienden que la impugnación fundada en que constituirían normas penales "en blanco" no puede prosperar.

Las infracciones están suficientemente descriptas en el art. 180. Con carácter general, la norma expresa cuál es la conducta que se sanciona. El hecho de que el legislador defina por exclusión, como, por ejemplo, cuando define que "serán infracciones leves las acciones u omisiones contrarias a las obligaciones establecidas en esta Ley que no estén tipificadas como infracciones graves o muy graves (...)", no resulta contrario a la Constitución ni es violatorio de la tipicidad requerida.

Dicha exclusión sería aplicable aunque la norma no lo dijera. El art. 180 es una norma de carácter residual que pretende abarcar trasgresiones a la Ley no previstas por las otras infracciones.

En cuanto al art. 182, tampoco se vislumbra vaguedad alguna en lo preceptuado por la norma. No se coincide con las accionantes en cuanto a que esta norma aplica criterios subjetivos e imprecisos para la determinación de la sanción de multa.

El artículo 181, junto con el artículo 182, regula las sanciones que corresponderán a los distintos tipos de infracciones, que se gradúan de acuerdo con la gravedad de estas últimas, sin que se aprecie inconstitucionalidad alguna.

Únicamente el inciso final del artículo 182 prevé una delegación administrativa, pero de corte netamente instrumental con respecto a las sanciones que la Ley regula, por lo que, en forma alguna, se vulnera el principio de reserva legal.

Sobre el punto, cabe citar la posición que la Suprema Corte de Justicia expresara en sentencia No. 1713/2010, en la que sostuvo:

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, págs. 123 y ss.), (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).

Los artículos impugnados no vulneran los principios que vienen de enunciarse, por lo que -siempre a juicio de los Dres. Jorge Larrieux y Elena Martínez- la impugnación, en cuanto al fondo, no puede prosperar.

6) En cuanto al art. 89.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrieux, Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera que, en atención a los términos de la demanda, no cabe ingresar a considerar la inconstitucionalidad denunciada.

Las accionantes postularon que el art. 89 de la Ley es inconstitucional porque

establece un monopolio sin haber contado para su aprobación con la mayoría especial requerida en el art. 85 numeral 17 de la Constitución (2/3 del total de componentes de cada Cámara legislativa), (fs. 68vto.).

Afirmaron que esta disposición les priva de la posibilidad de prestar el servicio de acceso a infraestructura a terceros.

La Corte, con el concurso de voluntades antes referido, considera que las accionantes no están legitimadas para impugnar esta norma.

Tener la calidad de prestador de servicios audiovisuales, por explotar radios, no supone que cada una de las accionantes tenga la posibilidad de *brindar acceso a infraestructura de transmisión de radiodifusión a titulares de servicios de radiodifusión abierta de radio y de televisión que no dispongan de ella* (el subrayado nos pertenece).

El hecho de que su infraestructura les permita transmitir su señal no acredita que esa misma infraestructura pueda ser el soporte para la transmisión de otra radio o de un canal de televisión abierta. Se trata de una cuestión de hecho respecto de la cual las accionantes no ofrecieron prueba.

La ausencia de legitimación activa obsta a que la Corte se pronuncie sobre el mérito de la impugnación.

7) En cuanto al art. 95 literales A, B y C y a los arts. 142 a 145.

7.1) La impugnación del art. 95 literales A, B y C.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera que esta norma no es inconstitucional.

Las accionantes argumentaron que esta disposición vulnera su derecho de propiedad, el de libertad de empresa y el art. 77 nal. 7 de la Constitución que impone, para la sanción de normas electorales, una mayoría especial de 2/3 del total de componentes de cada Cámara.

No les asiste razón.

Es evidente que obligar a las accionantes a proporcionar gratuitamente tiempo de publicidad probablemente impacte negativamente en su patrimonio.

Ahora bien, ese probable impacto negativo no implica violación alguna del derecho de propiedad, desde que no se dispone que determinado bien pase del dominio de las impugnantes al de un tercero. No se establece traslación de dominio alguna en las normas cuestionadas.

El probable impacto negativo de la norma podría sí generar, eventualmente, un daño resarcible, cuya reparación podría llegar a dar lugar a una indemnización, mas ello no implica una vulneración del derecho de propiedad.

Esto no significa postular una solución novedosa al planteo de la parte actora. Tanto esta Corte como la doctrina se han pronunciado sobre esa cuestión en reiteradas oportunidades.

En tal sentido, en sentencia No. 42/1993, en términos que, con las naturales adecuaciones, son aplicables al caso de autos, la Corte expresó: *Las normas contenidas en la Ley impugnada no privan a la excepcionante de ningún derecho de dominio, sino que, en todo caso, afectarían la relación crediticia entre ella y su cliente. Debiéndose recordar que, como bien lo expresa [una] sentencia dictada con otra integración, pero en términos que se comparten, "... el acreedor no es propietario de un derecho, es titular de un derecho, que consiste en estar habilitado para exigir cierta prestación de un deudor determinado. Como propietario, el dominio opera ante y contra todos; como acreedor el derecho sólo actúa ante el obligado. Ello marca la diferencia entre ambos conceptos, cuya asimilación deriva de la utilización, por comodidad, de un léxico no técnico, sino de mera utilidad en la comunicación del pensamiento". De ahí, [que] se haya concluido: "De lo contrario no existirían derechos obligacionales, sino exclusivamente objetos de dominio, pues los créditos, como vínculos legales ante el deudor, serían sólo "objeto" de un solo tipo de relación jurídica entre las personas, el dominio" (Sentencia No. 101/1991). Se insiste. Es evidente que el instituto de la expropiación no puede ser invocado en el caso, porque no se transfiere ningún derecho de los particulares al Estado. Y de acuerdo a la jurisprudencia constante de la Corporación, lo que caracteriza a la expropiación es la transferencia a la Administración de un derecho que pertenecía a otro sujeto, de tal modo que el derecho que éste tenía lo pierde y es adquirido por aquella. Si no existe transferencia y pérdida de derechos de modo coactivo a favor de la Administración, no puede sostenerse que medió expropiación de clase alguna y que debieron seguirse los procedimientos que indica el citado artículo 32 de la Constitución, aplicables solamente cuando está en juego el instituto de la expropiación (ve. sentencia No. 15/1991 y fallo citados a fs. 66-67 en el informe redactado por el Dr. Cajarville).*

Conceptos de igual tenor ha expresado la Corte en las sentencias N^{os} 101/1991, 1000/1996, 525/2000, 3639/2011 y 826/2014.

En cuanto a la afectación del derecho de propiedad y de la libertad de expresión que las normas impugnadas supondrían para las accionantes, nada se probó, lo que impone rechazar tal argumento, que no pasa de ser, en puridad, una mera afirmación sin sustento probatorio alguno.

En cuanto a que el art. 95 es una norma electoral vulneratoria del art. 77 nal. 7 de la Carta, nos remitimos a lo que señalaremos en el numeral siguiente de esta decisión.

7.2) En cuanto a los arts. 142 a 145.

La Corte, por unanimidad, desestimaré la impugnación fundada en la supuesta existencia de un vicio de forma en estos artículos, mientras que, por mayoría, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como por el redactor, la desestimaré también por razones de fondo.

Por su parte, el Sr. Ministro, Dr. Jorge Larrioux, coincide en la solución desestimatoria, pero únicamente respecto de los arts. 143, 144 y 145, y por diversos fundamentos: a su juicio, las accionantes no cumplieron con las exigencias previstas en el art. 512 del C.G.P., pero, aunque las hubieran cumplido, el rechazo de la impugnación se impondría igualmente, porque no tienen legitimación para impugnar disposiciones normativas cuyos sujetos pasivos son los partidos políticos.

A su vez, el Sr. Ministro, Dr. Jorge Chediak, por los fundamentos que expondrá en su discordia, considera que los arts. 142 y 145 deben ser declarados inconstitucionales por razones de fondo.

A) En cuanto a las razones de forma, la Corte ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la temática propuesta en la sentencia No. 87/2016 cuya argumentación, por adaptarse al caso, será transcrita a continuación:

Corresponde, coincidiendo en este punto con la opinión del Sr. Fiscal de Corte, desestimar la argumentación que funda la inconstitucionalidad en la existencia de un vicio de forma en la norma impugnada.

El numeral 7 del artículo 77 de la Constitución establece: "Toda nueva Ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electo-

rales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría".

La norma transcripta exige mayorías especiales para aquellas Leyes que se dicten con el objetivo de regular cuestiones atinentes exclusivamente al Registro Cívico o a las Elecciones, por eso indica expresamente que tales mayorías regirán para los casos de normas que regulen "garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales".

La norma impugnada regula la distribución de la publicidad electoral gratuita, hipótesis que no puede considerarse incluida en el supuesto normativo que viene de transcribirse.

Una regla que establece mayorías especiales, en virtud de la restricción que implica para el sistema político democrático de gobierno, exige consagración expresa, taxativa en sus hipótesis, y no admite ser ampliada por una interpretación analógica como la propuesta por el promotor.

En esta línea argumental, corresponde señalar que: "El principio de la mayoría parlamentaria es muy adecuado para evitar la hegemonía de una clase, siendo característico que en la práctica resulte conciliable con los derechos de las minorías. Por su mismo concepto, la mayoría supone la existencia de una minoría, y por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultando de ello, ya que no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría. Esta producción constituye la función esencial de los llamados derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consignados en todas las Constituciones modernas de las democracias parlamentarias (...)"

"(...) todo el procedimiento parlamentario con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de transacciones. En ello estriba el verdadero sentido del principio de la mayoría en la democracia genuina, y por esto es preferible darle el nombre de 'principio de mayoría y minoría' (...)"

"Hay que plantear, pues, la cuestión del sistema electoral sobre el que debe ser erigido el Parlamento, del sistema electoral preferible desde el punto de vista de la democracia parlamentaria, o sea de la opción entre el procedimiento de mayorías o de representación proporcional. El fallo debe ser favorable a este último (...)", (Kelsen, Hans, 'El principio de la mayoría', en Cuadernos de Ciencia Política, Partidos Políticos 1, Ed. FCU, 1989, páginas 123-125).

En nuestro sistema constitucional las minorías se encuentran, en principio, representadas mediante el sistema de representación proporcional para la elección de las autoridades electivas (artículo 77 numeral 3 de la Constitución de la República).

Resulta natural al Estado de Derecho que las mayorías especiales, por la particular trascendencia que tienen respecto del ejercicio del poder político, sean de interpretación estricta y restringida y no de interpretación extensiva o analógica.

En su mérito, la interpretación propuesta por el accionante respecto al numeral 7 del artículo 77 de la Constitución no puede compartirse.

El artículo 143 de la Ley No. 19.307 no regula materia propiamente electoral, sino una actividad vinculada a ella, como lo es la publicidad electoral de los partidos políticos.

En este punto, esta Corporación comparte la posición del Sr. Fiscal de Corte, en cuanto expresa: "(...) el artículo 142 de LSCA no legisla sobre 'las garantías del sufragio y elección' ni sobre la 'elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales', únicas hipótesis para las que, de forma excluyente, la Constitución exige la mayoría especial de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara (...)"

"La publicidad que es tradicionalmente desplegada por los Partidos Políticos, con motivo de los diferentes actos electorales ha tenido en nuestra legislación una regulación independiente de aquellas Leyes que regulan la elección y el sufragio, conforme Ley No. 17.045 (publicidad electoral), el más inmediato antecedente en la materia al respecto de la LSCA" (fs. 33vto.-34).

En suma, y tratándose la cuestión de la publicidad electoral de una materia respecto a la que no se exigen mayorías especiales constitucionalmente consagradas, corresponde el rechazo de la pretensión en su aspecto formal.

B) En cuanto a las razones de fondo, la Corte, con el concurso de voluntades antes referido, considera que corresponde desestimar la impugnación por iguales argumentos que los expuestos respecto del art. 95, a los que se remite en honor a la brevedad.

8) En cuanto al art. 102.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera que, de los términos del art. 102 y de

lo alegado en la demanda, surge claro que las accionantes no tienen un interés directo para impugnar este artículo.

En efecto, lo dispuesto en el art. 102 refiere a un requisito a ser cumplido por quien no tenga una licencia o quiera obtener una auto-rización o licencia. Y la parte actora no se encuentra en ninguna de esas situaciones. En tal sentido, véase que:

1o.) Las accionantes ya son titulares de una autorización para prestar su servicio audiovisual, dado que sus autorizaciones no cayeron por el régimen de caducidad *ope legis* previsto en el art. 194 de la Ley 19.307, de acuerdo con lo dispuesto en el decreto del Poder Ejecutivo 45/2015, del 2 de febrero de 2015. En el art. 2 de este decreto se estableció el de-recho de uso del espacio radioeléctrico a favor de las accionantes, y en el artículo siguiente se estableció que el plazo era de 10 años, "de conformidad con lo dispuesto en el art. 125 de la Ley No. 19.307".

2o.) Las accionantes no invocaron ni acreditaron tener interés y posibilidades de solicitar una nueva autorización que determinara que tuvieran un interés directo para impugnar el art. 102.

En consecuencia, solo cabe concluir que ninguna de ellas tiene legitimación, lo que obsta a que la Corte se pronuncie sobre el fondo del asunto.

Finalmente, la Sra. Ministra, Dra. Elena Martínez, agrega que no comparte la opinión del Sr. Fiscal de Corte respecto a esta disposición, quien sostuvo que era inconstitucional porque "(...) inobserva la necesaria tipicidad y legalidad de la norma sancionatoria, recurriendo a nociones imprecisas, 'so pena de la aplicación de la sanción correspondiente, de acuerdo al grado de apartamiento del proyecto original' (...) torna aleatoria (...) sobre la sanción a recaer y sobre lo que se considera 'grado' o 'entidad' suficiente para determinar el presupuesto de la sanción a aplicar, o, lo que es igual, la tipicidad está ausente también en este precepto" (fs. 407).

A juicio de la Dra. Martínez, el enfoque propuesto no puede ser admitido, pues tal argumentación resulta ajena a la causa, por cuanto no fue invocada por las accionantes (fs. 70vto.), lo cual impide que sea analizado de oficio.

9) En cuanto al art. 125.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también por el redactor, considera que las accionantes no están legitimadas para impugnar esta norma, atento al tenor de los hechos invocados en sustento de su pretensión.

Antes de la vigencia de la Ley 19.307, las autorizaciones del Estado para operar como radios les fueron otorgadas siempre en carácter "precario y revocable".

Ello supone que las accionantes operaron durante años conociendo y consintiendo que el régimen era "precario y revocable", por lo cual no pueden ahora sostener que el límite de la duración de sus permisos es ilícito.

Corrobora tal conclusión el que no hubiesen podido demostrar en autos que eran titulares de un derecho adquirido a un cierto régimen de duración de la autorización para operar incompatible con una limitación temporal posterior, como la impuesta por la Ley 19.307.

La inexistencia de un derecho adquirido de las accionantes descarta de plano su planteo. En efecto, a diferencia de los casos en los cuales la Corte ha acogido planteos de inconstitucionalidad basados en la vulneración de la seguridad jurídica (por ejemplo: sentencias N°s 128/2010 y 881/2012), en la especie no surge que las impugnantes sean titulares de derecho subjetivo alguno con el contenido antes referido, derecho subjetivo cuya fuente ni siquiera fue identificada en la demanda.

A lo sumo, podría entenderse que hay una mera expectativa a que se mantenga cierto régimen y nada más.

Finalmente, cabe señalar que aun cuando se demostrara que son titulares de un derecho subjetivo, tampoco la acción podría prosperar, porque es muy claro que estamos ante un supuesto de restricción de derechos habilitado por la Carta, desde que se cumple con todos los requisitos para ello.

10) Ultima precisión.

La Corte, por unanimidad, considera conveniente precisar que, en este caso, a diferencia de los otros en los que también se analizó la regularidad constitucional de las disposiciones de la Ley 19.307, no corresponde que se declaren inconstitucionales los arts. 39 inc. 3, 60 lit. C y 98 inc. 2 de la mencionada Ley, habida cuenta de que no fueron impugnados por las accionantes.

IV) Se impondrá a las accionantes el pago de las costas por ser de precepto (art. 523 del C.G.P.). Los costos, por su orden.

Por los fundamentos expuestos, la Suprema Corte de Justicia, por mayoría,

FALLA:

Desestímase la acción de
inconstitucionalidad deducida.

Las costas de cargo de las ac-
cionantes y los costos en el orden causado.

Y archívese.

DR. JORGE LARRIEUX **DISCORDE PARCIALMENTE:** Por cuanto
corresponde, declarar inconstitucionales y por ende,
inaplicables a la accionante los artículos 1 lit. A; 95;
102; 125 y 142, por los siguientes fundamentos.

Artículo 1o. Literal A: Es-
timo que ésta norma violenta el principio de igualdad y,
por tanto, la declaración de inconstitucionalidad para el
caso concreto hace que todo el régimen regulatorio decaiga
respecto a la impetrante, lo que haría innecesario un
pronunciamiento respecto de las restantes nor-
mas impugnadas.

Véase que el art. 1 de la Ley
no define al servicio de comunicación audiovisual en virtud
del soporte físico por el cual se transmite. La misma
definición es reiterada en el art. 3 cuando esta-
blece que "*Servicio de comunicación audiovisual: un ser-
vicio que proporciona una oferta estable y permanente de señales de
radio o televisión. Comprende, por tanto, una o más
programaciones, con su respectivo formato, cada una de
ellas entendida como la planificación y orga-
nización, en forma coherente, de una serie de programas de radio o
televisión*".

Es decir, la Ley define al
medio de comunicación audiovisual por el tipo de ser-
vicio que presta, el que describe, y no por la forma técnica en
la que se transmite.

En su mérito, la discrimi-
nación efectuada por el legislador, al dejar fuera aque-
llos medios de comunicación audiovisual que transmiten por
la plataforma de protocolo de Internet, resulta ca-
prichosa y, en definitiva, transforman en arbitraria la delimitación
del grupo.

Con un ejemplo alcanza pa-
ra apreciar el nivel del absurdo: el informativo de Canal 4
deberá estar sujeto a todos los controles de contenidos
previstos en la Ley; sin embargo, los infor-
mativos televisados de los diarios, como por ejemplo del Observador
TV (que ofrece una oferta estable y perma-
nente de señal de televisión, planificada y organizada, conjuntamente con
otros programas) no tendrán restric-
ción alguna en materia
de contenidos. Lo mismo puede de-
cirse de la plataforma
Vera de Antel, que proporciona una oferta estable y

permanente de señales de televi-sión, con varias programaciones, tanto de cine como de deportes, medio de comunicación audiovisual que tampoco será regulado.

Resulta evidente la violación del principio de igualdad consagrado en el art. 8 de nuestra Carta Magna, por lo que el sistema íntegro de la Ley deberá ser desaplicado para el caso concreto.

Art. 95: La regulación de las denominadas "contraprestaciones" vulnera claramente el derecho de propiedad, al no prever una justa y previa compensación de los espacios que se utilizarán por el Estado y los particulares en forma gratuita. Además, lesiona derechos adquiridos, puesto que la autorización de la que actualmente goza la accionante no prevé las referidas cargas.

Art. 102: Esta norma, al igual que el art. 60, al definir contenidos vulnera abiertamente la libertad de expresión. En el caso, además, constituye una verdadera censura previa. Le resulta de aplicación al accionante en virtud de lo establecido en el inciso cuarto del art. 194 de la Ley.

Art. 125: Regula los criterios de evaluación de las propuestas de comunicación audiovisual, determina la duración de las autorizaciones, con gran énfasis en el tema contenidos. Es de aplicación a la accionante por imperio de lo establecido en el inciso cuarto del art. 194 de la Ley. Provocan afectación de la libertad de expresión por el excesivo rigor e injerencia en la actividad de los medios de comunicación audiovisual, lo que constituye sin duda censura indirecta e incluso, puede llegar a constituir censura previa en los casos de análisis de antecedentes a los efectos del otorgamiento de la autorización o su renovación.

Art. 142: La referida norma vulnera claramente el derecho de propiedad del espacio publicitario cuyos titulares son los medios de comunicación audiovisual, y no prevé en forma alguna una justa y previa compensación por su uso.

DR. JORGE CHEDIK **DISCORDE PARCIALMENTE:** I) puesto que considero que también deben ser declarados inconstitucionales y, por ende, inaplicables al accionante lo establecido en los artículos: 1 literal A; 56 incisos 1 y 2; 59; 61; 89; 95 literales A y B; 142; 145; 178; 179; 180; 181 y 182 de la Ley No. 19.307, por los fundamentos que se dirán.

II) Respecto al artículo 10. conforme señaló el actor resultaría inconstitucional atento

a que se viola el principio de igualdad. Apoyaba su tesis en el hecho en la Ley no se regulara los contenidos emitidos a través de la plataforma Internet.

Considero que sobre el punto le asiste razón al accionante. De acuerdo a lo establecido en el artículo 10. de la Ley, el servicio de comunicación audiovisual no es definido de acuerdo al soporte técnico por el cual se trasmite. Por el contrario, la Ley lo define conforme a las características del servicio sin tener en cuenta el soporte mediante el cual llega a los usuarios. La Ley en el literal A del presente artículo, expresamente excluye de su marco regulatorio los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo internet.

Como consecuencia de ello, considero que, la distinción realizada por el legislador, resulta caprichosa y violatoria del Principio de Igualdad consagrado en el artículo 8 de la Constitución.

A modo de ejemplo observamos que un noticiero que se emita por un canal de aire estará sujeto a todos los controles de contenidos previstos en la Ley, no obstante, los informativos televisados de los diarios, como por ejemplo del Observador TV (que ofrece una oferta estable y permanente de señal de televisión, planificada y organizada, conjuntamente con otros programas) no tendrá restricción alguna en materia de contenidos. Lo mismo puede decirse del canal Vera de ANTEL, que proporciona una oferta estable y permanente de señales de televisión, con varias programaciones, tanto de cine como de deportes y que queda fuera del marco regulatorio establecido en la Ley impugnada.

III) Prosiguiendo con el análisis de la normativa impugnada entiendo que también debe ser declarada la inconstitucionalidad del artículo 56 incisos 1 y 2.

Sobre dicho artículo, tal como lo sostuve en la discordia extendida en sentencia No. 79/2016: *"...dicha norma fue impugnada por la accionante, basada principalmente en que fue creada con la única finalidad de beneficiar a ANTEL, que es violatoria de los principios de libertad de empresa y seguridad jurídica (arts. 7 y 36 de la Constitución). Se viola además el art. 85 de la carta, así como los artículos 8, 10 y 72.*

Coincido con el Fiscal de Corte (fs. 275 y ss.) en cuanto a que el artículo no es violatorio del art. 85 de la carta magna, puesto que para ello debía concederse un monopolio, cosa que la Ley no hace, por lo tanto la exigencia de mayoría especial solo puede ser requerida ante la presencia de un texto que en forma incuestionable establezca un monopolio. No obstante, comparto que dicha norma es violatoria del artículo 36 de

la Constitución. En efecto, respecto a la prohibición establecida en el inciso primero, no se aprecia de qué manera se estaría protegiendo el interés general. En este punto coincido con el Dr. Correa Freitas, cuando en la consulta que luce fs. 41 señala que no se aprecia ninguna razón de interés general en dicha prohibición y que la misma mantiene en forma velada el monopolio en la transmisión de datos por parte de la empresa estatal ANTEL".

IV) Respecto del artículo 59, considero que debe ser declarado inconstitucional, en tanto viola mediante censura indirecta el artículo 29 de la carta. Asimismo, infringe el Principio de Igualdad puesto que la prohibición solo es aplicable a los servicios de comunicación privados, no existiendo fundamentos razonables para realizar dicha distinción.

V) En lo que refiere al artículo 61, considero que dicha norma conspira contra la libertad de expresión y contra la libertad de empresa, en tanto regula en forma excesiva los contenidos que serán difundidos lo cual vulnera los artículos 29 y 36 de la Constitución.

VI) Respecto al artículo 89, dicha norma entiendo que termina por establecer un Monopolio en favor del sistema público de radio y televisión. Cabe recordar que la Ley fue aprobada por mayoría simple de votos por lo cual, la disposición vulnera el artículo 85 numeral 17 de la Constitución.

VII) El artículo 95 literales A y B resultan, a mi juicio, inconstitucionales. La norma vulnera el Derecho de Propiedad sin prever compensación de ninguna especie por los espacios que serán utilizados. También viola el Principio de Seguridad Jurídica puesto que la autorización otorgada a la accionante no prevé dicha carga.

VIII) El artículo 142 también fue analizado en la citada discordia, donde sostuve que debía ser declarado inconstitucional. Al respecto concretamente señalé: "En cuanto a lo dispuesto por el artículo 142 la norma establece publicidad electoral gratuita. Coincido con la parte accionante respecto de la inconstitucionalidad impetrada. El artículo colide con lo dispuesto por los artículos 29 y 36 de la Constitución. Al imponerse como gratuita la publicidad electoral se viola la libertad de expresión y también la libertad de empresa. No puede haber dudas en cuanto a que el fortalecimiento de la democracia involucra el interés general, no obstante la norma no es proporcional ni tampoco se advierte que dicha imposición contribuya con el fortalecimiento del sistema democrático. En ese sentido nuevamente, coincido con lo dicho por el Dr. Risso en la consulta presentada, cuando a fojas 99 señala que puede requerirse a los operadores la

concesión de espacios gratuitos en tiempo de elecciones pero no para hacer propaganda sino para expresar al público sus propuestas, lo cual parece más importante para el sistema democrático que el mero hecho de escuchar slogans o canticos electorales".

Entiendo que dichos fundamentos también resultan aplicables al artículo 145, por lo cual también este debe ser declarado inconstitucional.

IX) En cuanto a los artículos 178 literales J, M, N, O y P, 179 literales B, C, D, E, F, G, J y H, 180, 181 y 182 considero que deben ser declarados inconstitucionales.

La Ley al realizar la calificación de las infracciones la norma violenta el principio de tipicidad que debe regir en el Derecho Administrativo sancionatorio, lo cual vulnera las garantías para el administrado.

A mi juicio, la redacción de las infracciones es vaga e imprecisa, violándose el principio de reserva legal, también existen sanciones por incumplir las normas que regulan contenidos lo cual es violatorio del art. 29 de la Carta.