

//tencia No. 322

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR JORGE O. CHEDIAK GONZÁLEZ

Montevideo, doce de setiembre de dos mil dieciséis

**VISTOS:**

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "SOCIEDAD TELEVISORA LARRAÑAGA S.A. C/ PODER LEGISLATIVO - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ARTS. 1, 10, 11, 24 LITS. B Y D, 26, 28, 31, 32, 33 LITS. A, B, C Y F, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 49, 50, 51, 53, 56, 57, 59, 60, 63 LITS. B, C, E, F Y H, 64, 68 LITS. G, J, K, M, Ñ, R, U, 70, 86, 87, 89, 91, 94, 95, 98 INC. 2, 99, 101, 102, 105 LIT. F, 113, 115, 117 INCS. 2 Y 5, 124, 125, 126, 127, 139, 142, 143, 144, 145, 178, 179, 180, 181, 182, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 194 Y 197 DE LA LEY NRO. 19.307", IUE: 1-75/2015.

**RESULTANDO:**

1) A fojas 227 compareció el representante de SOCIEDAD TELEVISORA LARRAÑAGA S.A. promoviendo por vía de acción la inconstitucionalidad de los artículos 1, 10, 11, 24 lits. B y D, 26, 28, 31, 32, 33 lits. A, B, C y F, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 49, 50, 51, 53, 56, 57, 59, 60, 63 lits. B, C, E, F y H; 64, 68 lits. G, J, K, M, Ñ, R y U, 70, 86, 87, 89, 91, 94, 95, 98 inc. 2; 99, 101, 102, 105 lit. F, 113, 115, 117 incs. 2 y 5; 124, 125, 126, 127, 139, 142, 143, 144, 145; 178, 179, 180, 181, 182, 187, 188, 189, 190, 191,

192, 194 y 197 de la Ley No. 19.307.

2) En lo medular señalaba que:

- Su representada es titular de una autorización para prestar el servicio de televisión abierta en la ciudad de Montevideo, según surgía de los testimonios de las resoluciones administrativas obrantes a fojas 24 a 26.

- Expresaba que la norma atacada vulneraba al menos seis derechos fundamentales consagrados en la Constitución, a saber: Derecho a la libertad de Expresión y de Información (arts. 29 y 72), Derecho de igualdad (art. 8), Derecho a la libertad de emprendimiento (arts. 7 y 36), Derecho a la seguridad jurídica (art. 7) y Derecho de Propiedad (arts. 7 y 32). Indicando además que la norma en algunos casos adolece de vicios de forma por no haberse respetado las mayorías especiales requeridas por la Constitución.

- La Ley No. 19.307 incursiona fuertemente en la regulación de los contenidos, la existencia de multiplicidad de normas redactadas en forma vaga y genérica, de interpretación sumamente subjetiva, sume a los encargados de ejercer la labor comunicacional en un marco de total inseguridad.

- En lo que respecta al artículo 28 de la norma resulta incompatible con el

régimen de libertad de expresión y de información que establece nuestra Constitución, dejando la norma amplios márgenes para la acusación y persecución de los medios de radio y televisión, generando en el emisor de la programación un fundado temor a ser sancionado por una disposición de contenido incierto e impredecible.

- El artículo 32 que regula el horario de protección al menor establece prohibiciones que resultan de una ambigüedad notable lo cual se presta a excesos por parte del fiscalizador de turno. La amplitud del horario (06:00 a 22:00), resulta desproporcionada.

- Respecto al artículo 33 nuevamente señala que, si bien la disposición parece estar rodeada de las mejores intenciones, lo cierto es que posee una redacción absolutamente imprecisa, de interpretación altamente subjetiva en algunos casos y en otros generando un marco de inseguridad jurídica incompatible con el ejercicio de la libertad de expresión.

- El artículo 98 inciso 2 autoriza la suspensión inmediata de las emisiones en los casos allí previstos. La amplitud de la norma permite una discrecionalidad muy amplia a la Administración lo cual es riesgoso para la libertad de expresión.

- Si bien el control de

algunos artículos corresponde a la Justicia lo cual aumenta las garantías para los medios, ello no se traduce en una mejora en las normas cuestionadas. El titular del medio no cuenta con elementos claros para determinar qué es lo que puede y que es lo que no puede hacer, quedando expuesto a la denuncia del Estado o de cualquier persona o colectivo social.

En el artículo 49 se prevé la posibilidad de que el Juez dicte medidas provisionales sin exigir contracautela, lo cual es inconstitucional.

El artículo 50 prevé que la apelación deba presentarse en un plazo de 3 días, dicho plazo puede afectar la defensa de los medios por lo exiguo.

Existe entonces una vulneración del Derecho al ejercicio de la Libertad de Expresión por parte del artículo 43 y una vulneración al debido proceso legal por parte de los artículos 49 y 50.

- Sostenía el accionante que, conforme lo ha dicho Risso, una ley que regule el Derecho a la Libertad de Expresión y de Comunicación debe cumplir ciertas pautas, tal vez la más importante sea que dichas autoridades deben ser independientes del poder político, de los agentes económicos y de los propios controlados.

Sin embargo, en la ley se observa entonces un total de 9 órganos de contralor, de los cuales 8 de ellos dependen en mayor o menor medida del Poder Ejecutivo.

Todos los órganos están dotados de amplísimos poderes jurídicos de fiscalización y de represión.

- Indicaba que existe en la norma un extenso repertorio de infracciones y sanciones para imponer a los titulares. El artículo 178 en su literal J establece como pasible de sanción las conductas que de cualquier modo impidan o dificulten las facultades de inspección de la Administración. La norma no establece el procedimiento que debe seguir la administración, dejando amplia discrecionalidad al fiscalizador de turno. No se prevé la posibilidad que el inspeccionado pueda, aún por causas justificadas, negarse a determinada acción inspectiva. En el literal M se prevén sanciones en caso de apartarse del proyecto comunicacional presentado originalmente. Esto significa que el Poder Ejecutivo se mete en la programación, siendo ello una manifestación de censura previa. En el literal N se sanciona por incumplir con los mínimos de programación nacional, lo cual es violatorio del artículo 29 de la Constitución. En el literal O aparece algo como el viejo y superado "pague y luego repita". En

el literal P ocurre algo similar.

- Respecto a las infracciones graves establecidas en el artículo 179, la inconstitucionalidad del literal C es similar a las mencionadas en el literal M del artículo 178 por lo que se remitía a sus fundamentos. El literal D establece una infracción residual y en blanco lo cual determina su inconstitucionalidad. En el literal E se repite la inconstitucionalidad ya fundada en oportunidad de analizar el literal N del artículo 178. Otro tanto ocurre en los literales G y H donde se reproduce el caso mencionado en el literal O del artículo 178. El literal J repite el E y presenta las mismas inconstitucionalidades. Por otra parte los literales B, C, D, E, F y J vulneran el principio de tipicidad que debe regir en materia de sanciones. En el sistema estructurado por la norma la configuración de la entidad de la infracción opera por descarte, dicho criterio carece de las mínimas garantías para el administrado.

El artículo 180 establece como sanciones leves las acciones u omisiones que contrarias a las obligaciones establecidas en la ley y que no sean consideradas graves o muy graves por la ley. Se trata de una norma sancionatoria en blanco, de redacción vaga y por lo tanto absolutamente inconstitucional.

El literal C del artículo 181 resulta inconstitucional al establecer el decomiso como sanción, dicha norma viola el principio de tipicidad en virtud que se desconoce junto a cuales sanciones podrá ser aplicado, quedando su determinación al arbitrio de la autoridad interviniente.

El artículo 182 también incurre en pautas absolutamente subjetivas para la determinación de las multas a recaer. Asimismo delega en la reglamentación la elaboración de un "cuadro de graduación", el cual deberá ajustarse a los imprecisos lineamientos de la norma.

Sostenía que en la ley atacada hay sanciones penales encubiertas. En cuanto a las sanciones del artículo 182, señalaba que el decomiso y la multa de hasta 10.000 U.R., la suspensión de actividades y la revocación, son demasiado graves para admitirlas bajo la forma de sanción administrativa, son en realidad sanciones penales por lo cual deberían ser dispuestas solo por un Juez.

- El artículo 60 establece la obligación de emitir determinados contenidos, que deberán ser contratados con determinadas personas y que deben difundirse en ciertos horarios. La ley so pretexto de promover la producción nacional establece restricciones a la Libertad de Expresión y de Comunicación en

los medios de radio y televisión. La pluralidad es algo que se debe asegurar pero no es algo que se pueda imponer.

- El artículo 59 incursiona en la libertad del emisor para determinar que programación desea emitir a través del medio de comunicación del que es titular. Resulta incomprensible que dicha norma se aplique únicamente a los operadores privados.

- El artículo 102 establece que los interesados en prestar un servicio de comunicación audiovisual que utilice el espacio radioeléctrico deben presentar un proyecto comunicacional. En caso de obtenerse la autorización o la licencia su titular asume la obligación de cumplir con el proyecto y toda modificación sustancial debe ser aprobada previamente por el Consejo de Comunicación Audiovisual. Nuevamente se le confiere al Gobierno la facultad de incursionar en el control de los contenidos, el artículo 102 constituye una censura previa que infringe los artículos 29 y 72 de la Carta.

- El artículo 194 establece la caducidad de todas las autorizaciones de radio y televisión vigentes y el Ejecutivo deberá otorgar nuevas licencias. El Consejo de Comunicación Audiovisual tendrá un plazo de 90 días para publicar los índices temáticos de los proyectos. Los titulares de los servicios de



comunicación deberán presentar sus proyectos ajustados al referido índice. Nuevamente se observa el control por parte del Poder Ejecutivo. Ya no se trata de un caso de censura previa sino que, el Estado da instrucciones a los operadores en cuanto a las características y contenidos de sus emisiones. La inconstitucionalidad de este artículo es de las más claras.

- El artículo 124 establece los criterios de evaluación, confiriéndole al Poder Ejecutivo una poderosa herramienta para controlar, aunque sea en forma indirecta, los contenidos.

- Por su parte el artículo 56 prohíbe a los operadores de servicios de comunicación audiovisual ser titulares totales o parciales de permisos o licencias para prestar servicios de telecomunicaciones, de telefonía o de transmisión de datos. Finalmente el artículo 189 fija un plazo de 4 años para que los operadores adecuen sus estructuras a las nuevas reglas.

Respecto a estos artículos señalaba que la ley se aparta del principio establecido en el artículo 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, allí se establece que las leyes antimonopolios en ningún caso deben ser exclusivas para los medios de comunicación. La regulación establecida en

el capítulo de dicha ley, tiene por objeto impedir que los medios de comunicación crezcan y se desarrollen, limitando sus estructuras para que sean dóciles instrumentos del poder político, limitando así su independencia.

- La norma atacada infringe asimismo el Derecho a la Igualdad previsto en el artículo 8 de la Constitución. El artículo 1 de la LSCA define el objeto sobre el cual recae la regulación y fija el concepto de servicio de comunicación audiovisual. La definición se complementa con los conceptos establecidos en el artículo 3. Conforme a ello, todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual deberían estar sometidos al mismo estatuto, sin embargo ello no es así y se excluye sin justificación alguna a quienes presten el servicio utilizando como plataforma la red de protocolo internet. Ello coloca en desventaja a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que no utilizan la plataforma de internet para emitir sus contenidos, puesto que los primeros deben cumplir con obligaciones que no abarcan a quienes utilicen la plataforma de internet. Tal sería el caso de los informativos que proporcionan en su plataforma web el diario El País o El Observador.

Otras desigualdades consagradas por la norma impugnada se encuentran en el

artículo 60, establece obligaciones para los operadores privados y no así a los públicos. En efecto la ley pone a cargo de los particulares realizar un porcentaje de producción propia en tanto que los canales estatales están exentos de cumplir dicha obligación.

- El artículo 125 fija los plazos de las autorizaciones para prestar servicios de comunicación audiovisual no satelitales que utilicen el espectro radioeléctrico. El fundamento de la norma se basa en que el espacio radioeléctrico es un recurso limitado, sin embargo los servicios satelitales también utilizan dicho espacio. Por lo tanto resulta una discriminación injustificada y violatoria del principio de igualdad.

- El artículo 95 de la ley establece una serie de contraprestaciones que deben efectuar los titulares de los servicios. Hay que tener presente que el sustento de los medios de comunicación deriva exclusivamente de los ingresos que se obtienen por comercialización de los espacios publicitarios. Si el estado se apropia de esos espacios publicitarios, se estará privando a las emisoras de los ingresos que obtienen por la comercialización de esos espacios. El derecho que poseen los titulares de los medios de comercializa los espacios publicitarios son un bien incorporal (art. 460 del Código Civil), por lo tanto la

norma claramente establece una limitación al derecho de propiedad sin otorgar previa y justa compensación, infringiéndose de esta manera el artículo 32 de la Carta. Asimismo entiende que hay una limitación a los contenidos que afecta la libertad de comunicación y pensamiento y hay un perjuicio patrimonial al imponerle 15 minutos diarios para las campañas que expresamente indican.

- Analizando los artículos 142 a 145 el accionante entiende que la regulación cuestionada resulta comprendida dentro de las previsiones constitucionales en materia de elecciones. Por lo tanto, para ser válida debía contar con la conformidad de 2/3 del total de componentes de cada Cámara (art. 77 de la Constitución). Por otra parte la obligación de prestar publicidad electoral gratuita a los Partidos Políticos no constituye una razón de interés general que permita limitar derechos individuales esenciales de los titulares de los servicios de comunicación, conforme lo requiere el artículo 7 de la Carta.

- El artículo 117 establece la obligación de incluir las señales de los canales de televisión abierta prescindiendo del consentimiento de los titulares de los servicios y sin derecho a ningún tipo de compensación. Dicha norma cercena el derecho de propiedad sin compensación de ninguna especie.

- En cuanto a los artículos 39 y 40 también y por conexión el literal Y del artículo 68, eran violatorios de los artículos 7, 32, 33 y 72 de la Constitución.

- En cuanto a los artículos 53 y 56 limitan la posibilidad de acceder a nuevas autorizaciones o licencias. Ello constituye una limitación injustificada al derecho de actividad empresarial, que en lugar de fomentar la competencia la restringe.

Asimismo, el artículo 56 limita la posibilidad de prestar servicios de transmisión de datos o telefonía. No existe justificación para ello y, lo que es aún más grave es que las empresas que hoy poseen licencias para brindar servicios de datos o telefonía sí pueden brindar servicios de comunicación utilizando para ello la plataforma de internet ya que está excluida de la definición aportada por la norma.

- El artículo 105 en su literal F establece un régimen de inhabilitaciones e incompatibilidades. La norma limita injustificadamente la actividad de los particulares y lo hace mediante criterios caprichosos que nada tienen que ver con eventuales formaciones de monopolios u oligopolios, nuevamente se trata de normas que conspiran contra la libre competencia perjudicando también a los usuarios.

- El artículo 139 implica una modificación ilegítima al régimen publicitario vigente que estaba previsto en el Decreto No. 734/978 y, con la entrada en vigencia de la nueva ley se ve drásticamente reducido el lapso publicitario siendo éste el único ingreso del cual disponen.

- En base a lo expuesto solicitaba que, cumplidos los trámites de estilo se declarara la inconstitucionalidad de los artículos 1, 10, 11, 24 lits. B y D, 26, 28, 31, 32, 33 lits. A, B, C y F, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 49, 50, 51, 53, 56, 57, 59, 60, 63 lits. B, C, E, F y H, 64, 68 lit. G, J, K, M, Ñ, R y U, 70, 86, 87, 89, 91, 94, 95, 98 inc. 2, 99, 101, 102, 105 lit. F, 113, 115, 117 incs. 2 y 5, 124, 125, 126, 127, 139, 142, 143, 144, 145, 178, 179, 180, 181, 182, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 194 y 197 de la Ley No. 19.307.

2) Conferido el traslado legal, a fs. 332 compareció el representante del Poder Legislativo abogando por el rechazo del accionamiento aduciendo para ello tanto la falta de legitimación activa del accionante como también por razones de fondo.

3) Pasados los autos en vista al Sr. Fiscal de Corte, éste emitió su dictamen (fs. 481 y ss.) señalando en lo medular que:

"1) La accionante carece

de legitimación activa para la impugnación de los arts. 143 y 144 de la LSCA.

2) Los siguientes artículos -cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita- no adolecen de tal irregularidad, en tanto se observan plenamente compatibles con la Carta: 1, 10, 11, 24 (lits. B y D), 26, 28, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 49, 50, 51, 53, 54, 57, 59, 63 (lits. B, C, F y H), 64, 65, 66, 67, 70, 86, 87 (inc. 2), 89, 94, 95 (lits. A y B), 99 (inc. 1), 101, 105 (lit. F), 115, 124, 125, 126, 127, 139, 142, 145, 187, 188, 189, 190 y 191.

3) Los arts.: 33 (lit. F), 39 (nral. 3), 40, 56 (inc. 1), 60 (lit. C), 61 (nral. 2), 68 (lit. Y), 91, 98 (nral. 2), 102 (inc. final), 117 (inc. final), 178 (lit. J), 179 (lits. B, C, D, E, F, y J) y 180, 181 (lit. C), 182, 192, 194 (inc. final), y 197 padecen total o parcialmente -en su caso- la incompatibilidad constitucional que se denuncia en autos, por lo que, a su respecto, corresponde **hacer lugar a la declaración de inconstitucionalidad** imputada".

4) Una vez que las partes presentaron sus alegatos, por Auto No. 2058/2015 (fs. 709) se dispuso el pasaje a estudio de los Ministros.

5) Culminado el estudio se acordó el dictado de sentencia para el día de hoy.

**CONSIDERANDO:**

I) La Suprema Corte de Justicia hará lugar parcialmente al accionamiento impetrado y, en su mérito, declarará, por unanimidad, la inconstitucionalidad de los artículos 39 inciso 3, 60 literal C incisos 2 y 3 y 98 inciso 2; y por mayoría, la inconstitucionalidad de los artículos 60 lit. C inc. 1, 117 inciso 5 y 149 inciso 2, de la Ley No. 19.307.

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 leyes.

Para los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrioux 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:

a) la presunción de constitucionalidad de la ley;

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

a) Toda ley goza de una presunción de regularidad constitucional mientras no se pruebe lo contrario (Sentencias Nos. 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*, 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).

b) La Suprema Corte de

Justicia no juzga el mérito o desacierto legislativo, sino tan sólo 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 de la Corte Nos. 415/2009, 374/2013 y 735/2014, 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*, en Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, No. 3, 2002, pág. 116).

Es en función de estas premisas que entienden que, en muchos aspectos, la accionante pretende que el Poder Judicial, por medio de la Suprema Corte de Justicia, incurriere 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 puramente 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

honestamente que pueda ser la inspiración que anima al magistrado (...)", (discordia extendida por el Dr. Daniel Gutiérrez, en Sentencia No. 43/2008; Sentencias Nos. 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 incurriera 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 No. 19.307.

La presente acción de inconstitucionalidad plantea, en lo medular, un conflicto entre el derecho de libertad de expresión en su dimensión colectiva con 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 destacara 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 Interamericana, se ponen así de manifiesto las dos dimensiones 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, obra citada, 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, la accionante soslaya, en sus cuestionamientos, la incidencia que el estándar democrático y la dimensión colectiva de la libertad de expresión tienen a la hora de resolver la regularidad constitucional de las disposiciones impugnadas.

La Ley No. 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 comunicación 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 protección 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 No. 19.307, tal como surge de su articulado y de la historia fidedigna de su



sanción.

Tales consideraciones apuntan 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 la accionante] 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 No. 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) A juicio del redactor, no puede dudarse de la trascendencia social que reviste la Ley No. 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, art. 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 (...)', (art. 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' (art. 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 (...)', (art. 141).*

*Adviértase que el texto actual (art. 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' (art. 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 (Ve. 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 (...)', (art. 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' (art. 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' (art. 13.1)".*

Así las cosas, entiendo 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 aquélla 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 - Gonza, 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 art. 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 art. 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 subsistencia 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).*

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, la cual 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 art. 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, a criterio del redactor, 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, considero que 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.

Por ello, 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.

III) La legitimación activa del

actor.

SOCIEDAD TELEVISORA LARRA-ÑAGA S.A. promovió acción de declaración de inconstitucionalidad de la Ley No. 19.307 contra el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, e individualizó, como normas impugnadas, las indicadas en el resultando 1 de esta decisión.

Se trata de una empresa prestadora de servicios de televisión abierta, se encuentra debidamente autorizada para operar como tal (fs. 24 a 26) y que, en principio y según la norma de que se trate -lo que se analizará en cada caso-, se encuentra contemplada por la ley y, por ende, legitimada para cuestionar su regularidad constitucional.

IV) 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, Elena Martínez y Felipe Hounie, consideran 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 la accionante 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". 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 televisión por vía de internet se abre paso sostenidamente.

El hecho de que la accionante sea una empresa prestadora de servicios de comunicación audiovisual supone que, a priori, tiene 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 es titular 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 la accionante está legitimada 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 le asiste razón a la accionante.

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 Riso 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 la accionante 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 debe 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 la accionante) y quiénes no.

Por su parte, el Sr.

Ministro, Dr. Ricardo Pérez Manrique, si bien comparte, en términos generales, los conceptos que vienen de desarrollarse, 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 la accionante en una situación de desventaja, sino que, contrariamente a lo sostenido por ella, no existe, en su caso, una discriminación injustificada en la regulación establecida por la norma impugnada.



La Sra. Ministra Dra. Martínez, además de compartir todas la argumentaciones referidas, agrega en carácter de argumento coadyuvante que la accionante no acreditó la ausencia de justificaciones técnicas para dejar afuera del alcance subjetivo de la Ley a los servicios comunicacionales que hacen uso de tecnología específica basada en el Protocolo Internet.

Al respecto, si bien agregó un informe confeccionado por Teleconsult que aborda esta temática (fs. 160 y ss.), lo cierto es que este estudio técnico no configura prueba, sino que su alcance -como en cualquier juicio donde se agregue informe privado- debe limitarse a la mera alegación de parte interesada.

La accionante debió ofrecer y producir prueba pericial, como en cualquier asunto donde esté en juego temática técnica y compleja.

En efecto, el valor del informe de "perito de parte" no es otro que el de asesor técnico, instituto afín al del asesor letrado.

En consecuencia, su informe carece de las características propias de un dictamen.

En punto a su eficacia en el proceso debe descartarse toda consideración como acto probatorio, no puede valorarse como acto de prueba.

El informe del consultor privado de parte constituye en realidad un verdadero acto de proposición, integrando la alegación de parte a quien asesora.

Evidentemente -a juicio de la Sra. Ministra- todas estas cuestiones perjudican su posición por afectar su legitimación para impugnar, específicamente en lo que respecta a las normas resistidas que, a su criterio, vulneran el principio de igualdad.

En función de lo expuesto, la mayoría de la Corte estima que corresponde rechazar la pretensión de inconstitucionalidad respecto del art. 1 inc. 4 lit. A.

2) En cuanto a los arts. 1, 10, 11, 24 lits. B y D, 26, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 51, 53, 56, 57, 60, 63 lits. B, C, F y H, 64, 68 lits. G, J, K, M, Ñ, R, U, 70, 86, 87, 91, 94, 95, 98, 99, 101, 102, 105 lit. F, 113, 115, 117 incisos 2 y 5, 142 a 145, 178 a 182, 187 y 188, 189, 190, 191 y 192, que, según la accionante, también vulneran el principio de igualdad.

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.

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 la accionante, constituyen un régimen gravoso del que se excluye a esos prestadores, razón por la cual serían también violatorios del principio de igualdad. Habiendo descartado que el art. 1 inc. 4 lit A vulnere este principio, tal conclusión basta para descartar la impugnación respecto a los restantes artículos cuestionados por la misma causal.

Asimismo, cabe señalar que la accionante dedicó el final del capítulo de la demanda, que refiere a la violación del principio de igualdad, a argumentar que la alegada inconstitucionalidad del art. 1 inc. 4 lit. A implicaba, inevitablemente, la de todas las disposiciones que contenían el minucioso y severo estatuto de gravámenes, obligaciones y controles del que quedaban exentos los servicios de comunicación que utilizaran como plataforma la red de protocolo internet (fs. 281).

No le asiste razón.

El hecho de que la exclusión de esos servicios fuera, en hipótesis, inconstitucional no implica la inconstitucionalidad "en cascada" de todas las disposiciones que, por tal razón, la accionante impugnó.

Si pretendía obtener la declaración de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad de tales disposiciones, debió explicar cómo y por qué cada una de ellas vulneraba dicho principio, lo que no hizo, sellando, así, negativamente, la suerte de su pretensión.

Por su parte, el Sr. Ministro Dr. Ricardo Pérez Manrique, considera que bien puede entenderse que la accionante también expuso las razones por las que impugnó los arts. 24 lits. B y D y 26, por vulnerar el principio de igualdad.

Dichas razones estarían dadas por el tratamiento diferencial que se otorga a los proveedores y consumidores de servicios de comunicación audiovisual respecto de la generalidad de los casos. No obstante, estima que corresponde arribar a una conclusión similar a la que se llegó respecto de la regularidad constitucional del art. 1. Ello, porque el consumo de servicios de comunicación audiovisual puede ser individualizado por sus características como un servicio particular, lo que habilita al legislador a regularlos

de forma diversa de las restantes relaciones de consumo.

Artículo 39 inciso 3.

La unanimidad de los miembros de la Corporación, considera que el artículo 39 inciso 3 es inconstitucional.

Dicho inciso prevé que el Poder Ejecutivo tiene la potestad de incluir "eventos adicionales" en la modalidad de "eventos de interés general" que regula el artículo, limitando el carácter de exclusividad de determinados derechos de transmisión que adquieren las empresas de televisión para abonados.

Para el Ministro Dr. Jorge Larrioux y el redactor, esta norma habilita, sin un criterio legal basado en razones de interés general, en forma ilimitada y atemporal, y sin la necesaria justa y previa compensación, la expropiación de derechos patrimoniales de la empresa que tiene el derecho a la transmisión de la señal correspondiente.

La Corporación, en Sentencia No. 108/2007, sostuvo respecto a las particularidades del instituto de la expropiación que:

*"(...) el art. 32 citado tiene un doble contenido: dice en primer término que la propiedad es un derecho inviolable pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieren por razones de interés general -reconociendo de tal forma la denominada*

*función social de la propiedad- mientras en su segunda parte se refiere a la transferencia coactiva de la propiedad privada en favor del Estado, es decir, a la expropiación (v., entre otras, Sents. Nos. 10/90, 61/92, 42/93, 89/93, 3/96).*

*En igual sentido ha sostenido esta Corporación en Sent. No. 42/93 cit. -publicada como caso 12.777 de La Justicia Uruguaya- respecto a la segunda parte de la disposición, en la que funda específicamente el excepcionante su alegación de inconstitucionalidad:*

*'(...) 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 aquélla. 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 art. 32 de la Constitución, aplicables solamente cuando está en juego el instituto de la expropiación (v. Sentencia No. 15/91 y fallos citados a fs. 66-67 en el informe redactado por el Dr. Cajarville)'*

*La doctrina nacional apoya*

las afirmaciones precedentes. Así el máximo administrativista nacional define la expropiación como 'un instituto de derecho público mediante el cual la Administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa y previa compensación' (Sayagués Laso, Tratado, T. 2, Ed. 1991, págs. 312-313). El tratadista analiza seguidamente los elementos de la definición propuesta y las diferencias de la expropiación con otros institutos próximos; interesa especialmente al caso señalar que entre tales institutos menciona la destrucción total o parcial de la propiedad privada 'por razones sanitarias, de peligro inminente, etc.', destacando que en la hipótesis, aunque desaparece el derecho de propiedad privada, no se configura expropiación porque la Administración nada adquiere para sí (ob. y t. cits., pág. 316)", (el destacado no figura en el original).

Resulta, entonces, evidente que la norma impugnada habilita a la Administración a apropiarse de bienes de propiedad de las empresas prestadoras de servicio de televisión para abonados, sin una justa y previa compensación, en clara contravención al art. 32 de la Constitución de la República.

Por su parte, la Sra.

Ministra, Dra. Elena Martínez, señala que, a su juicio, no existe la expropiación que se alega, ya que no hay, en lo que a esta norma respecta, afectación alguna del derecho de propiedad.

No comprende de qué manera podría considerar la actora que es propietaria de los derechos de emisión exclusiva de los eventos.

La accionante manifiesta realizar, como parte de su estrategia comercial, inversiones en adquisición exclusiva de derechos. Sin embargo, no describe en qué consiste el derecho que adquiere, ni cuál sería el bien sobre el que tiene el dominio referido, lo que perjudica su interés.

La accionante refiere a una suerte de "licencia obligatoria" y luego, a la adquisición de "contenidos exclusivos", pero de ningún pasaje de su demanda se desprende que sea la titular de la propiedad de una obra audiovisual.

Para realizar una aproximación a la cuestión, debemos recurrir -según la Sra. Ministra- a la definición de la propia Ley. El art. 3 dispone que es titular de derechos de emisión *la persona física o jurídica que posee la autorización del realizador de un programa o evento para realizar su difusión al público.*

El derecho de emisión en



exclusiva de contenidos audiovisuales está previsto en el art. 19 de la Ley.

De la referida norma se desprende que el derecho conferido no presenta los caracteres del derecho de propiedad, sino que, en base a tal derecho, se podría realizar una obra, pasible de ser objeto de dominio.

Y en ese sentido, la actora no ha cumplido con la carga de la alegación. En particular, no ha alegado en forma cuál es su intervención sobre los contenidos de los eventos.

No invocó si produce un contenido audiovisual, ni qué facultades tiene sobre los producidos por terceros; tampoco, si les imprime algún contenido que se pueda calificar como "original" y que permita individualizarlos como derechos de propiedad intelectual (cf. Sentencia No. 158/2002 de la Suprema Corte de Justicia; Sentencia identificada como SEF-0004-000068/2014 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5to. Turno y Sentencia del Tribunal Supremo Español, Sala Civil, No. 439/2013).

De este modo, la Sra. Ministra considera que como el derecho alegado respecto de la autorización referida no es el de propiedad, toda la argumentación fundada en la vulneración de este derecho es de rechazo, así como también lo es la fundada

en la naturaleza de expropiación que se le asigna a la consecuencia de la norma.

De todas formas, coincidiendo en el punto con los Sres. Ministros Dres. Ricardo Pérez Manrique, Felipe Hounie y Jorge Larrieux, la Sra. Ministra considera que el inciso 3 del art. 39 es inconstitucional por transgredir el principio de legalidad o de reserva legal (art. 7 de la Constitución), tal como lo sostuvieron en Sentencia No. 79/2016, donde señalaron:

"Sin perjuicio de lo que dice el acápite del propio artículo, esta limitación no encuentra su fundamento en razones de interés general, siendo de destacar que la regulación prevista en el inciso 1 del art. 39 no es igual que la prevista en su inciso 3.

Ello, por cuanto en el primer inciso es la propia Ley la que establece cuáles son los eventos que han de ser considerados como de interés general, mientras que en el tercero se faculta al Poder Ejecutivo a limitar, sin más, un derecho constitucional por acto administrativo.

Lo dispuesto en el art. 39 inc. 3 no cumple con el principio de legalidad o de reserva legal, ya que supone habilitar la restricción de un derecho fundamental por vía de un acto administrativo

sin cumplir con los requisitos para ello. Es posible habilitar al Poder Ejecutivo a restringir derechos fundamentales por acto administrativo mediante una norma de rango legal y cumpliendo ciertos requisitos (requisitos que demuestran que, estrictamente, la restricción es producto de la Ley y no del acto administrativo). Sin embargo, en esos casos, 'al estar en juego derechos fundamentales, la Ley delegante o habilitante debe determinar parámetros concretos de contenido sobre los aspectos esenciales de la regulación' (cf. Casal Hernández, obra citada, pág. 119).

Y no es precisamente eso lo que consagra el art. 39 inc. 3, en el cual hay una habilitación al Poder Ejecutivo a incluir cualquier contenido en la categoría de 'eventos de interés general', sin ningún tipo de pauta o parámetro para su ejercicio, lo que resulta ostensiblemente inconstitucional.

Al decir del Dr. Martín Risso en la consulta agregada en autos (...) *al no definir la Ley qué es 'evento de interés general' y permitir que el Ejecutivo amplíe la lista de eventos, está haciendo una remisión en blanco a la reglamentación, lo que, incuestionablemente, viola el principio de legalidad. Las limitaciones de los derechos*

*deben estar definidas en la Ley que debe indicar su contenido, fines, alcance, etc. (...).*

*Esta violación del principio de legalidad lo torna inconstitucional sin levante posible (fs. 121).*

Son estas las razones que nos llevan a considerar que el inciso 3 del art. 39 limita indebidamente el accionar de aquellas empresas que deciden invertir para la transmisión exclusiva de un determinado evento. Y si bien dicha limitación se funda en el 'interés general', al no definir cuáles serán los eventos de interés general adicionales y delegar dicha definición en la Administración, colide con el art. 7 de la Constitución, el cual dispone que nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales, sino conforme a las Leyes que se establecieren por razones de interés general".

En cuanto al art. 149 inc.

2.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrioux, Elena Martínez y el redactor, considera que corresponde declarar la inconstitucionalidad de esta norma, por vulnerar el principio de igualdad (art. 8 de la Carta).

El establecimiento de

preferencias respecto de los prestadores públicos en relación con los privados no resulta ajustado a las reglas constitucionales, habida cuenta de que la limitación del derecho no ha sido adecuadamente formulada.

En primer lugar, resulta claro que el legislador ha pretendido regular la prestación de servicios de comunicación audiovisual en forma conjunta: sin distinción, en principio, entre prestadores públicos y privados. De tal opción se desprende, a priori, que no existen razones para regularlos de forma diversa.

De la lectura de la norma se desprende que el legislador ha decidido establecer una distinción de carácter parcial entre los prestadores, dando una clara preferencia a los prestadores públicos.

No se ha excluido a los prestadores públicos de la regulación (tal como se hizo en el art. 1 inc. 4 literal A con aquellos que utilicen como plataforma la red de protocolo internet), sino que se estableció una distinción entre los propios prestadores alcanzados por la ley.

Por ello, se entiende del caso analizar cuál es el fundamento de la diferenciación que la ley establece.

Para el Sr. Ministro Dr. Jorge Larrieux y para el suscrito, más allá del perfil que pueda otorgar el Estado a los medios de comunicación audiovisual de su propiedad, no se justifica un tratamiento diferencial, máxime cuando la Ley No. 19.307 les impone exigencias de contenido a los operadores privados que, en consecuencia, quedan prácticamente a la par de un servicio público en cuanto a las características de su servicio.

Distinta sería la situación si la ley no regulara en absoluto el contenido de los servicios de comunicación audiovisual privados, ya que ahí sí, con la intención de promover la industria audiovisual nacional, correspondería que esos canales públicos tuvieran algún tipo de beneficio, pero ese no es el escenario de la ley.

A juicio de la Sra. Ministra Dra. Elena Martínez, para determinar si la norma se adecua al principio de igualdad, cabe responder a la siguiente interrogante: ¿en qué aspectos los prestadores públicos y privados reciben un tratamiento diferente?, lo que, por otra parte, es una exigencia de la regla de legalidad estricta que debe informar las distinciones entre sujetos.

En tal sentido, la disposición en estudio se encuentra construida sobre una base

demasiado indeterminada para resultar ajustada a la norma constitucional.

Véase que el giro: "*así como en todo lo relativo a las demás condiciones de instalación y funcionamiento*" resulta demasiado genérico para permitir fundar la desigualdad que se crea entre los prestadores públicos y los privados.

La norma no precisa quién debe establecer las condiciones de instalación y funcionamiento sobre las que tendrán prioridad los prestadores públicos, lo que determina que la construcción del contenido de la diferenciación entre prestadores públicos y privados no se encuentre delimitada con claridad.

Cualquier apartamiento del principio de igualdad constitucionalmente establecido (art. 8 de la Carta) debe realizarse de modo claro, preciso e inequívoco, además de fundarse en razones de interés general.

Por otra parte, tampoco resulta claro que existan razones de interés general para justificar una distinción de tal naturaleza.

Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, calificados por la ley como "industrias culturales", deben cumplir las exigentes normas y principios regulados por la ley.

Es el cumplimiento de estas normas y principios que se impone a prestadores públicos y privados el que garantizará el mejor acceso a todos los individuos, sin que se advierta la necesidad de establecer una prioridad a favor de los prestadores públicos.

3) En cuanto a los arts. 28, 32 y 33 lits. A, B, C y F.

3.1) En cuanto al art. 28.

La Corte, por unanimidad, considera que esta norma no es inconstitucional.

No puede sostenerse que tal disposición imponga una carga genérica e indeterminada, sino todo lo contrario. Tampoco se advierte que imponga contenidos en violación de la libertad de expresión.

El planteo de la accionante no es de recibo, porque, en puridad, no impugna lo que la norma dice con claridad meridiana, sino una posible interpretación de su texto. Interpretación que, además, pasa por alto la parte del texto normativo que invalida su propia interpretación.

La norma prohíbe la difusión de contenidos que inciten o hagan apología de la discriminación por cuestiones del tenor de las enumeradas en la ley (raza, etnia, sexo, género, disca-



pacidad, condición socioeconómica) en términos que no suponen una redacción vaga ni genérica. Basta con remitirnos a su lectura.

La argumentación de la accionante se basa, en rigor, en una desviada aplicación e interpretación de la norma, lo cual, como es sabido, es ajeno al control de constitucionalidad previsto por la Constitución.

En efecto, la libertad de expresión que se denuncia como violada tiene su fuente no sólo en el art. 29 de la Carta, sino también en los diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos que regulan la libertad de expresión. Entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su art. 13 regula la libertad de pensamiento y expresión. Así, en su inciso 5, se establece:

*"Estará prohibida por ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".*

Como se advierte, la norma impugnada no sólo no infringe la más alta normativa de derechos humanos sobre libertad de expresión, sino que

la aplica, lo que torna difícil sostener, como lo hace la accionante, que el art. 28 de la ley viola la libertad de expresión.

Habiendo descartado la alegada vaguedad e imprecisión de la norma, cabe descartar las impugnaciones derivadas de tal calidad, a saber: que se trata de una limitación de un derecho fundamental que no cumple con el principio de legalidad y precisión en materia de restricción de derechos fundamentales.

Finalmente, a juicio del Sr. Ministro, Dr. Ricardo Pérez Manrique, los cuestionamientos relativos a la limitación de la libertad de expresión se encuentran solucionados a texto expreso por el inciso segundo del propio art. 28, cuando establece que, en ningún caso, estas disposiciones deben interpretarse como una imposibilidad de informar sobre los hechos, o de analizar y discutir sobre los temas regulados en su primer inciso.

3.2) En cuanto a los arts. 32 y 33.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique, Jorge Larrioux, Elena Martínez y Felipe Hounie, considera que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de estas disposiciones. Por su

parte, el Sr. Ministro, Dr. Jorge Larrieux y el redactor, comparten parcialmente tal aserto. Para el primero la excepción cabe respecto de los incisos 7 y 5 literales A, B, G e I del art. 32 y los literales A, B, C y F del art. 33. En tanto para el redactor, corresponde exceptuar de la desestimatoria los incisos 4 a 8 del art. 32 y literales A, B, C y F del art. 33.

En este sentido, a juicio del Sr. Ministro Dr. Jorge Larrieux, a diferencia de lo sostenido en Sentencias Nos. 79 y 180/2016, considera que la accionante cuenta con legitimación para impugnar estas normas, dada la naturaleza de la promotora, quien presta servicios de comunicación audiovisual produciendo contenidos nacionales.

Ingresando al fondo, para la mayoría de la Corte, corresponde reiterar lo expresado en la Sentencia No. 79/2016 (caso Directv) en cuanto a que, en primer lugar, la norma no prohíbe la inclusión de los contenidos que limita, sino que los posterga, para que sean emitidos fuera del horario fijado. Y en segundo lugar, en cuanto a que tal limitación responde, claramente, a razones de interés general.

Es claro que los derechos de los niños y de los adolescentes han sido privilegiados por sobre el derecho de libertad de los medios a emitir los contenidos enumerados en el art. 32,

lo que es perfectamente razonable y tiende a proteger la integridad moral del público más sensible, el infantil, en perfecta armonía con los valores y principios constitucionales que se encuentran orientados a proteger a los menores de edad (arts. 40, 41, 43, 54 inc. 2 y 71 inc. 2 de la Constitución).

Véase que la normativa impugnada es una versión actualizada de principios que ya se encuentran legislados en los arts. 181 a 185 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que no provocaron la resistencia de ningún operador de comunicación audiovisual.

Por consiguiente, la limitación que surge de los literales A a J del art. 32 encuentra su respaldo en una razón de interés general, lo cual deja sin fundamento la inconstitucionalidad invocada.

Tal conclusión resulta compatible tanto con el art. 29 de la Constitución como con el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Es el propio art. 13 de la Convención el que sienta las bases para la regulación de la libertad de expresión y presta especial atención a la protección moral de la infancia y la adolescencia, previendo, además, que estará "(...) prohibida por la

ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

Además, la libertad de comunicación es una de las manifestaciones del principio de libertad que consagra el art. 7 de la Carta que, como vimos, admite su limitación por razones de interés general.

Como se advierte, la norma impugnada no sólo no infringe la más alta normativa de derechos humanos sobre libertad de expresión, sino que la aplica, lo cual enerva la impugnación intentada.

La extensión del horario de protección al menor impuesta por el legislador podrá ser buena o mala, necesaria o no, pero ello, en principio, es ajeno al control de constitucionalidad.

Otra razón para descartar la crítica a la regularidad constitucional de estos artículos es que ellos constituyen, en todo caso, un supuesto excepcional de restricción de la libertad de expresión expresamente autorizado por el sistema normativo de derechos humanos. En efecto, el inciso 4 del art. 13 de la Convención Americana de Derechos

Humanos establece: "Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia (...)".

Tal es el caso de lo dispuesto en los artículos impugnados, que contienen, expresamente, medidas de protección moral de la infancia y la adolescencia.

Idéntica apreciación merece el art. 33 de la ley, que regula la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes, limitándola de acuerdo con lo dispuesto en sus literales A a F.

La actora sostuvo, además, que las limitaciones impuestas por estas normas resultan de una vaguedad y ambigüedad que determinan una censura o autocensura (fs. 244 vto.).

También sostuvo que no cumplen con el requisito imprescindible respecto a las conductas que constituyan infracciones, puesto que ellas deben ser redactadas con total "precisión y claridad" (fs. 241 vto.).

No le asiste razón.

Así, el inciso primero del art. 32 reza: *Establécese el horario de protección a niños, niñas y adolescentes todos los días de la semana desde la hora 6 a la hora 22. ¿Cuál sería, entonces, la*

vaguedad o imprecisión?

Y el inciso cuarto establece: *Debe evitarse, en el horario antedicho, la exhibición de programas que promuevan actitudes o conductas violentas, morbosas, delictivas, discriminatorias o pornográficas, o fomenten el esoterismo, los juegos de azar o las apuestas.* En buen romance: en el horario de protección al menor no se permiten programas (concepto definido legalmente en el art. 3 de la ley) con contenidos que promuevan actitudes o conductas que nadie, razonablemente, puede cuestionar que son perjudiciales e inconvenientes para los menores de edad. Si de acuerdo con el diccionario de la Real Academia, promover es "iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro", ¿cuál sería, entonces, la vaguedad o imprecisión?

Iguales consideraciones pueden hacerse respecto del resto de las disposiciones impugnadas con base en este argumento, que omitiremos desarrollar para evitar reiteraciones innecesarias.

4) En cuanto al art. 98.

La Corte, por unanimidad, considera que el art. 98 inc. 2 es inconstitucional.

En tal sentido, reiteraremos los fundamentos expuestos en la Sentencia No. 79/2016 (caso Directv).

En cuanto a la legitimación activa, todos quienes suscriben este fallo consideran que la accionante está legitimada para impugnar esta disposición. Ello, porque confiere a la Administración la potestad de suspender la emisión de un medio de comunicación en vía administrativa, por decisión sumaria de funcionarios de la Ursec.

En el caso, no corresponde exigir que se acredite la existencia de una inspección en curso, desde que la ley habilita a la Ursec a inspeccionar las instalaciones "en cualquier momento", lo que implica la posibilidad de inspecciones sorpresivas. Si en el marco de una inspección sorpresiva los inspectores entendieran pertinente suspender las emisiones, sería materialmente imposible para el inspeccionado pretender útilmente la inconstitucionalidad de la norma, puesto que ya habría sido definitivamente aplicada.

Por ello, en el caso de una norma con el contenido del art. 98, el interés directo se verifica por la sola calidad de ser un sujeto pasible de ser inspeccionado en el marco de esa norma, sin que sea necesario acreditar que existe un procedimiento de inspección en trámite.

Si ese no fuera el criterio para determinar la legitimación del sujeto (y,



por el contrario, se requiriera la previa acreditación de la existencia de una inspección), se estaría habilitando una grosera denegación del derecho fundamental de todo individuo al contralor de la regularidad constitucional de las leyes que afectan su interés directo, personal y legítimo, en infracción de lo dispuesto en los arts. 257, 258 y 72 de la Constitución.

En cuanto al mérito de la impugnación, se coincide con la accionante en que el inciso segundo del art. 98 colide con el derecho al debido proceso. Ello, porque establece la potestad administrativa de sancionar a un sujeto sin haberlo previamente escuchado.

En este sentido, Augusto Durán Martínez, en Estudios de Derecho Administrativo, año 2010, No. 2, edición La Ley Uruguay, en su trabajo: "Principio del debido proceso en el procedimiento administrativo represivo", sostuvo:

*"La potestad sancionatoria de la Administración es un arma que debe utilizarse cuando sea estrictamente necesaria para el mantenimiento del buen orden en el ámbito administrativo, pero no es un gatillo fácil (pág. 334).*

*El buen uso de la potestad sancionatoria hace a la buena administración.*

*No es por casualidad que*

*la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...), cuando por su artículo 41 (...) recoge el derecho a la buena administración, en parte le asigna el contenido que aquí le hemos asignado al principio del debido proceso.*

*Un mal uso de la potestad sancionatoria implica un desvío del fin de la Administración y configura un acto contrario a la buena administración. Por eso es que se puede afirmar que en buena medida debido proceso y buena administración confluyen. Sin debido proceso no hay buena administración" (pág. 335).*

La sanción prevista en esta norma, leída en el contexto de la ley, presenta la apariencia de una medida provisional, un adelantamiento de la sanción establecida en el art. 181 lit. E.

El art. 178 lit. J de la ley prevé que es una infracción muy grave: "La negativa, resistencia u otra conducta deliberada que impida, dificulte o retrase el ejercicio de las facultades de inspección de la Administración".

Por lo tanto, no cabe otra interpretación que entender que se facultó a la Administración a adoptar, en carácter de medida provisional, la aplicación de la sanción definitiva por el mismo hecho que motiva su aplicación.

No se estableció plazo, procedimiento, ni defensa previa.

Todo esto determina que corresponda declararla inconstitucional por transgredir el derecho al debido procedimiento administrativo (art. 66 de la Constitución).

Al contestar esta impugnación, la parte demandada hizo caudal de lo previsto en el art. 185 de la ley, que, genéricamente, establece que, en todos los casos de aplicación de sanciones, se estará a los principios del debido proceso y que las sanciones deberán ajustarse razonablemente a la infracción. Sin embargo, lo allí dispuesto no enerva el carácter inconstitucional del contenido del inciso segundo del art. 98, de cuyos términos se desprende, inequívocamente, que la suspensión de las emisiones se ejecuta "de inmediato", por el sólo parecer de los funcionarios a cargo de la inspección. En la medida en que la sanción se aplica "de inmediato", es claro que lo que se previó opera con prescindencia de lo dispuesto en los arts. 185 y 184 (este último refiere a resoluciones sancionatorias consentidas o definitivas, es decir, resoluciones que han sido primero notificadas, luego recurridas, etc.).

5) En cuanto a los arts. 43, 49 y 50.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique, Jorge Larrieux, Felipe Hounie y Elena Martínez, considera que la falta de legitimación de la accionante es manifiesta, por ausencia de interés directo. A criterio del redactor, solo se comparte tal aserto respecto a los arts. 49 y 50.

La legitimación activa de quien solicita, por vía de acción, la declaración de inconstitucionalidad de una estructura procesal y su regulación no puede considerarse configurada por la sola circunstancia de tener la calidad prevista para ser demandado. Ello no importa, de por sí, tener un interés que presente la nota de "directo" requerida por la Constitución.

*"¿Cuándo puede calificarse como directo un interés? En la concepción más admitida, intereses directos son aquellos que resultan inmediatamente afectados por la aplicación de la norma de que se trate, sea la norma general o particular, abstracta o concreta. La lesión al interés debe reconocerse jurídicamente como inmediata cuando el caso de que se trate esté comprendido en el supuesto de esa norma cuestionada.*

*Si la norma es general, el interés será directo si el actor está comprendido en la*

*categoría que define la dimensión subjetiva del supuesto normativo; dicho más simplemente, si está comprendido en los sujetos alcanzados por la norma (...); si la norma lesiva es abstracta, el interés comprometido será directo en todos los acontecimientos comprendidos en la categoría que define el supuesto normativo (...)*", (Juan Pablo Cajarville, "Conceptos constitucionales definitivos de la legitimación del actor: Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general", Revista de Derecho Público, No. 43, pág. 153).

Pues bien, bajo cualquiera de esas coordenadas conceptuales, cabe concluir que la accionante no tiene un interés directo.

No existe rastro siquiera de que las normas impugnadas puedan llegar a serle inmediatamente aplicadas, por cuanto eso supondría la existencia de un proceso en el cual se hubiera ejercido la *acción de protección de los derechos en la comunicación* prevista en el art. 43 inc. 3 de la ley, en base a infracciones atribuidas a la accionante.

Ahora bien, ninguno de esos supuestos se invocaron en autos.

Lo relevante, en el marco de lo dispuesto en el art. 258 de la Constitución -que establece, como requisito para poder entablar una acción de inconstitucionalidad, la existencia de un interés

directo del accionante-, es que las disposiciones impugnadas no comprenden a "todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual regulados por la Ley No. 19.307", sin otro aditamento, sino a los sujetos que sean demandados en una *acción de protección de los derechos en la comunicación*.

En el caso, la existencia de un interés directo implicaba acreditar que se había iniciado la acción judicial prevista en el art. 43 de la Ley No. 19.307 para analizar la pertinencia de las sanciones a aplicar a la accionante por violación de los derechos allí referidos. En términos de Cajarville, ese es el acontecimiento comprendido en la dimensión subjetiva del supuesto normativo.

En definitiva, la ausencia de legitimación activa en el caso surge de los propios términos de la demanda e impone desestimar la acción respecto de estos tres artículos.

6) En cuanto a los arts. 63 lits. B, C, F y H, 64 y 68.

La Corte, por unanimidad, considera que estas normas no son inconstitucionales.

En puridad, la única disposición que se reputa violada es el inciso 3° del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto prohíbe que se restrinja la libertad

de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales.

No le asiste razón a la accionante.

En el caso, consideramos que la libertad o derecho de expresión, en sus diversas manifestaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es un derecho humano fundamental, incorporado a nuestro ordenamiento por la vía del art. 72 de la Constitución.

Varias son las razones por las cuales no se comparte la crítica que de las normas impugnadas realiza la accionante.

En primer término, porque la reiterada referencia que hace la accionante en cuanto a que las disposiciones impugnadas crean un sistema de contralor múltiple, lo que implicaría, por sí, una restricción a la libertad de libre expresión, no se desprende del contenido de los textos impugnados, sino de su eventual aplicación con un designio opresor por parte de las autoridades.

La pluralidad de actores institucionales puede, sin duda, incidir en la bondad o en el mérito de la ley, pero no en su regularidad constitucional.

En segundo término, porque

es sabido que las atribuciones que la Carta le confiere a la Corte en materia de contralor de constitucionalidad de las leyes no comprenden juzgar el acierto o desacierto del legislador al sancionar una ley, sino, únicamente, la compatibilidad de las leyes con la Constitución.

Y del contenido de las disposiciones impugnadas, surge que no se establece nada que pueda considerarse como un medio de censura, ya sea que se analice cada disposición aisladamente o en su conjunto.

En tercer término, porque de los términos de la pretensión, contenidos en la demanda, no se advierte una argumentación clara de cómo las disposiciones impugnadas configuran instrumentos de censura indirecta.

Lo que se advierte de los términos de la demanda es que las disposiciones impugnadas serían medios para la censura indirecta. Y ello también demuestra la falta de razón de la accionante en estos cuestionamientos: la inconstitucionalidad no surgiría de cotejar el contenido de las normas impugnadas con la Constitución, sino de la aplicación que eventualmente haría de ellas el gobierno de turno, cuestión totalmente ajena al objeto de este proceso y a la competencia de la Suprema Corte de



Justicia.

Por su parte el Sr. Ministro Dr. Larrieux señala que, a diferencia de lo sostenido en discordia en Sentencia No. 79/2016, la accionante no cumplió a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 512 del C.G.P., en tanto de su pretensión no surge expresamente impugnado el literal Y del artículo 68 de la Ley No. 19.307. El redactor comparte tal aserto, expresando que no surge que se hayan impugnado los literales Q e Y.

7) En cuanto a los arts. 178 lits. J, M, N, O y P, 179 lits. B, C, D, E, F, J, G y H, 180, 181 y 182.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique, Jorge Larrieux, Felipe Hounie y Elena Martínez, considera que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de estas normas.

7.1) 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 Sr. Ministro Dr. Felipe Hounie, entienden que la accionante carece 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 hicieran 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 la actora en forma inmediata, por cuanto eso supondría la existencia de un supuesto de hecho que encartara en el tipo sancionatorio impugnado respecto del cual pudiera ser responsabilizada 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 pudieren 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 la accionante puede llegar a ser sometida

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 es 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, N° 43, pág. 153).

En definitiva, la ausencia de legitimación activa en el caso 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.

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. arts. 259 Constitución; 508 C.G.P., Sentencias Nos. 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 Nos. 335/97, 24/99, e/o)".*

Por lo tanto, al concluir que la accionante no está legitimada para impugnar estas normas, no corresponde ingresar al estudio de la cuestión de mérito.

7.2) Por su parte, los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrieux, Elena Martínez y el redactor, consideran que la accionante está legitimada 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

prevista 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 la accionante para impugnar estas normas y a ingresar al estudio de los fundamentos de mérito por ella invocados.

En cuanto al fondo, entienden que la impugnación de los arts. 178, 179, 180,

181 y 182, que regulan los distintos tipos de infracciones, no es de recibo.

Como sostuvieron en la Sentencia No. 79/2016, de la simple lectura de los artículos impugnados, surge claro y sin hesitaciones que el legislador patrio cumplió a cabalidad con el Principio de reserva legal en materia sancionatoria.

No se aprecia ninguna delegación reglamentaria en cuanto a la determinación del supuesto de hecho de la conducta infraccional (tipificación), por lo que no configuran normas sancionatorias "en blanco".

La actora impugna el art. 178 lit. M en cuanto establece como conducta sancionable un eventual incumplimiento del proyecto comunicacional.

Sostiene que, en el caso, existe una transgresión a la libertad de expresión, ya que la norma puede constituirse en una forma de censura previa, que derivaría de que como el proyecto comunicacional contiene referencias a la programación, un cambio en esta materia podría ser sancionado por la autoridad administrativa.

No le asiste razón.

La norma resulta ajustada a la potestad regulatoria del Estado.

Los argumentos de la

actora derivan de una interpretación desviada de la aplicación de la ley que no se desprende de su texto.

El proyecto comunicacional es un requisito del llamado a interesados para obtener autorizaciones o licencias para prestar un servicio de comunicación audiovisual (art. 102 inc. 1) y, como tal, fue tenido en cuenta en un proceso competitivo y fue lo que, entre otros factores, le permitió a su titular resultar beneficiado con la respectiva autorización o licencia.

Por ello, se estima correcto que los incumplimientos de ese compromiso que son calificados por la ley como "graves, reiterados y sostenidos" sean sancionables.

No se advierte de qué manera la norma constituye una censura previa prohibida por el art. 29 de la Constitución. Cuando el operador asume voluntariamente un compromiso debe, necesariamente, mantener las líneas generales de programación y el enunciado de contenidos por el cual se le confirió la autorización o licencia.

Resulta importante aclarar que la concesión de licencias o autorizaciones se encuentra prolijamente regulada en la ley y es potestad del Poder Ejecutivo (art. 63 lit. B, arts. 99 y ss.).

Asimismo, existen normas



relacionadas con este tema que no han sido impugnadas por la actora, de lo que se deriva la importancia que tiene el control del cumplimiento del proyecto respectivo (sólo a título de ejemplo, ver los arts. 121 y 132).

Finalmente, cabe recordar que tanto el procedimiento para el otorgamiento de la autorización o licencia como las bases de los llamados se traducirán en actos administrativos respecto de los cuales los interesados podrán deducir las defensas respectivas en vía administrativa y anulatoria ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Para los mencionados magistrados, tampoco resultan de recibo los argumentos que cuestionan la constitucionalidad del literal D del art. 179 por el que se consideran infracciones graves: *La violación de las obligaciones en materia del respeto a los derechos de las personas establecidas en los artículos de la presente ley cuando no constituya una infracción muy grave.*

No se trata de una norma en blanco.

La referencia a las "obligaciones en materia del respeto a los derechos de las personas" corresponde al Título IV de la ley que se denomina "*Derechos de las personas*".

Con respecto al literal O del art. 178 y a los literales G y H del art. 179, no se verifica ninguno de los vicios constitucionales que alega la accionante. Se trata de la consagración a texto expreso de una derivación de la potestad sancionatoria de la Administración.

Tampoco existe ninguna infracción a la Constitución en los arts. 180 y 181.

El art. 180 es una norma de carácter residual que pretende abarcar transgresiones a la ley no previstas por las otras infracciones.

El art. 181, junto con el art. 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 art. 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 sgts.), (Cf. Sentencia N° 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 Sres. Ministros Dres. Jorge Larrieux y Elena Martínez- la impugnación, en cuanto al fondo, no puede prosperar.

8) En cuanto al art. 60.

Una vez más, corresponde

reiterar el criterio seguido por la mayoría de la Corte en el caso Directv (Sentencia No. 79/2016).

En cuanto al art. 60 lit. C, la mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrieux, Elena Martínez y el redactor, considera que sus tres incisos son inconstitucionales, mientras que para los Sres. Ministros Dr. Ricardo Pérez Manrique y Dr. Felipe Hounie, este vicio afecta solamente sus dos últimos incisos.

Para el Sr. Ministro, Dr. Jorge Larrieux, la accionante tiene legitimación activa en el punto, debido a la extrema generalidad con la que el art. 60 de la ley reguló el sujeto pasivo obligado a la promoción de la producción audiovisual nacional.

En tal sentido, considera que la redacción de la referida norma estableció la obligación de producción audiovisual nacional para los servicios de televisión abierta, sin distinguir si éstas se encuentran o no establecidas en Uruguay.

8.1) El art. 60 lit. C incs. 1, 2 y 3.

Estas disposiciones (los tres incisos del literal C, en un caso; los dos últimos, en el otro, según las distintas posiciones que en torno al punto sostienen los integrantes de este Colegiado)

imponen determinado tipo de contenido a ciertos prestadores de servicios audiovisuales, lo que entraña una violación de la libertad de expresión.

Tal como señalamos en el considerando II, de la presente sentencia, la libertad de expresión constituye un derecho constitucional cuyo contenido básico y primordial se nutre en nuestro derecho de lo previsto en el art. 29 de la Constitución y en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos regula, con precisión, el alcance de la libertad de expresión, sus garantías (prohibición de censura previa, sistema de "responsabilidades ulteriores", de origen legal y con ciertos fines específicos) y, sabiamente, también establece y advierte que la libertad de expresión tampoco puede restringirse por medios indirectos que impidan la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Pues bien, lo establecido en el inciso segundo del literal C del art. 60 supone una medida indirecta de violación de la libertad de expresión.

En efecto, la obligación de emitir cierto tipo de contenidos ("estrenos de ficción televisiva" o "estrenos de películas cinemato-

gráficas" -ambos conceptos definidos legalmente en el art. 3- y, anualmente, "dos películas cinematográficas de producción nacional"), de cierta extensión ("un mínimo de dos horas por semana") y en cierto horario ("entre la hora 19 y la hora 23"), no se ajusta al contenido del derecho de libertad de expresión (que comprende la libertad de comunicación).

También vulnera la libertad de expresión lo dispuesto en el inciso tercero del literal C, puesto que ella supone que a nadie se le puede imponer la expresión forzada de ningún tipo de contenido.

La elección de qué se expresa, ya sean ideas, opiniones, sentimientos, obras artísticas o de entretenimiento, es enteramente libre y debe estar, en forma casi absoluta, fuera del control de las autoridades y de otros actores sociales.

En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "(...) el artículo 13.4 de la Convención establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y expresión". Al

respecto, Eduardo Bertoni y Carlos J. Zelada, en su comentario al artículo 13 de la Convención, expresan: "Nótese la fuerza de esta última frase para sostener que, para la Corte Interamericana, la prohibición de la censura previa es prácticamente absoluta" (obra colectiva: "Convención Americana sobre Derechos Humanos-Comentario", Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pág. 325; la cita jurisprudencial corresponde al caso Olmedo Bustos, supra nota 3, párrafo 70).

En su célebre Opinión Consultiva 5/85, la Corte Interamericana expresó que no sólo se vulnera el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos en supuestos groseros de censura previa, secuestro o prohibición de publicaciones, sino que "(...) también resulta contradictorio con la Convención todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención; y todo ello con independencia de si esas restricciones aprovechan o no al gobierno" (párrafo 55).

Y en el caso, aun cuando se coincida con el fin buscado por las disposiciones analizadas, ello no enerva que sean inconstitucionales al imponer difundir cierto tipo de contenidos que suponen, en términos de la Opinión Consultiva citada,

"informaciones e ideas", cuya expresión no es producto de la libre voluntad del emisor, sino de la imposición coactiva del Estado. Ello se ve refrendado en nuestro ordenamiento con la expresión "enteramente libre" que se utiliza en el art. 29 de la Carta.

Es por estos fundamentos que los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrieux, Elena Martínez y el redactor, consideran que la inconstitucionalidad también alcanza al inciso 1 del literal C del art. 60.

8.2) El art. 60 lits. A, B y D.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique, Jorge Larrieux y Felipe Hounie, considera que estas disposiciones no son inconstitucionales. Por su parte, la Sra. Ministra, Dra. Elena Martínez, comparte tal conclusión únicamente con respecto a los literales B y D de la cuestionada norma.

Como se sostuvo en la Sentencia No. 79/2016, los integrantes de esta mayoría coinciden con el Sr. Fiscal de Corte cuando, en el dictamen que en torno a estas disposiciones realizó en el caso Directv, señaló que "(...) *la regulación estatal deviene ineludible si se atiende al hecho de que aquella refiere a la programación a emitir en las 'señales*



*propias' de cada empresa habilitada, esto es, una señal que es impuesta legalmente con la expresa finalidad de promover contenidos nacionales. (...) carecería de razón de ser que por una parte se impusiera la puesta al aire (incluyendo a las empresas que retransmiten señales digitales) de un canal propio que emita señal en el territorio nacional [y que], no obstante, por otra, no se exigiera que dicho canal programara un mínimo de contenidos de producción nacional (...)"*.

Los literales A, B y D del art. 60 no imponen contenidos, como expresión o difusión de un material concreto, sino que establecen reglas en cuanto al origen de la producción que, por su generalidad, en nada afectarían, en principio, la libertad de expresión ni el goce del derecho a la igualdad de trato.

A juicio del Sr. Ministro, Dr. Ricardo Pérez Manrique, a ello se suma que los referidos literales desarrollan, por ejemplo, los enunciados de los arts. 7 y 13 de la Ley No. 19.307, que tienen que ver con los principios y fines de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual y el desarrollo de la industria de contenidos audiovisuales y aplicaciones, los que no fueron objeto de impugnación en el caso.

9) Respecto al artículo

102.

Este Cuerpo, en mayoría conformada por los Sres. Ministros Dres. Ricardo Pérez Manrique, Felipe Hounie y Elena Martínez, desestimaré la pretensión por falta de legitimación de la parte accionante.

Sostuvo la accionante que lo dispuesto en el artículo 102 constituye un supuesto de censura previa, desde que se confiere al gobierno la facultad de incursionar en el control de los contenidos que difundan los servicios de radio y televisión, tanto al momento de intentarse obtener una autorización o licencia como luego de obtenida ésta.

De los términos del artículo 102 y de lo alegado en la demanda, surge claro que la accionante no tiene un interés directo para impugnar este artículo.

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

1º) La accionante ya es titular de una autorización para prestar su servicio audiovisual (Canal 12), dado que sus autorizaciones no cayeron por el régimen de caducidad *ope legis* previsto

en el artículo 194 de la Ley No. 19.307, al estar expresamente excluidas de ese régimen por lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo referido. Como es notorio, los canales de televisión abierta como la accionante emiten en formato digital y analógico. Pues bien, respecto del servicio de radiodifusión de televisión digital abierta no operó la caducidad porque cuenta con plazo vigente. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto del Poder Ejecutivo No. 153/2012 (artículo 8 literal "i", en redacción dada por el Decreto No. 437/2012) y los artículos 9 y 10 de la Resolución No. 659/2013 del Poder Ejecutivo, la accionante está autorizada con plazo vigente para la prestación de un servicio de radiodifusión de televisión digital. Y en lo que respecta al servicio de radiodifusión de televisión analógica abierta tampoco operó la caducidad por no haber operado el "apagón analógico" referido en el inciso final del artículo 194.

2º) La accionante no invocó, y menos acreditó, tener interés y posibilidades de solicitar una nueva autorización, que determinara que tuviera un interés directo para la impugnación del artículo 102.

Por las razones referidas, los Ministros que forman la mayoría, entienden que la accionante carece de legitimación respecto de la

presente impugnación.

Sin perjuicio de ello, la Sra. Ministra Dra. Martínez agrega que, respecto a esta disposición, el Sr. Fiscal de Corte señala que "... 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 en este precepto" (fs. 538 vto. in fine y ss.).

A juicio de la Sra. Ministra, el enfoque propuesto no puede ser admitido, pues los fundamentos dados por el Sr. Fiscal de Corte para declarar inconstitucional este sector de la norma, resultan extraños a la causa.

Ello por cuanto no fue invocado por las accionantes (fs. 262 y ss.).

Y si no fue invocado, tampoco puede ser analizado de oficio.

10) En cuanto al art. 117 incisos 2 y 5.

La Suprema Corte de Justicia, en mayoría conformada por los Sres. Ministros

Dres. Ricardo Pérez Manrique, Jorge Larrieux, Felipe Hounie y Elena Martínez, desestimarán la pretensión respecto del inciso 2; y por la mayoría conformada por los Sres. Ministros Dres. Jorge Larrieux, Elena Martínez y el redactor, hará lugar a la pretensión respecto del inciso 5.

La accionante sostuvo que lo dispuesto en el artículo 117, en cuanto establece el deber de los servicios de televisión para abonados no satelitales de incluir en su paquete básico las señales de los servicios de radiodifusión de televisión abierta, cuya área de cobertura sea similar al área de prestación del servicio, en forma gratuita, es inconstitucional (incisos segundo y quinto).

Concretamente, afirmó que se vulneran los derechos constitucionales de propiedad y de explotación en exclusiva de obras protegidas por la legislación sobre derechos de autor (artículos 7, 32 y 33 de la Constitución).

Artículo 117 inciso 2.

Por la mayoría anunciada se procederá a desestimar el accionamiento por distintos fundamentos.

El Sr. Ministro Dr. Larrieux y la Sra. Ministra Dra. Martínez consideran que la accionante carece de legitimación activa, por no

estar alcanzada por el deber impuesto por la norma impugnada. Claramente, según la norma, el gravamen de transportar la señal de los canales de televisión abierta debe ser soportado por "*servicios de televisión para abonados*", calidad que no tiene la accionante.

Por su parte, los Sres. Ministros Dres. Ricardo Pérez Manrique y Felipe Hounie, consideran que no existe vulneración de ninguno de los derechos invocados.

La disposición impugnada no impone traslación del dominio de derecho alguno, sino una suerte de licencia obligatoria de la emisión del canal de la accionante que amplía su radio de cobertura.

La naturaleza del derecho de propiedad no muta por referir a derechos inmateriales protegidos por el régimen de propiedad intelectual al que refiere la accionante sin mayor precisión (no señala qué tipos de derecho de propiedad intelectual tendría concretamente, más allá del que se presume tiene sobre la emisión en su conjunto de su canal). De hecho, el artículo 33 de la Carta que invocó no consagra un tipo de propiedad de distinta naturaleza a la del artículo 32, sino que se limita a encomendar al legislador su reconocimiento legal.

Artículo 117 inciso 5.

A criterio de los Sres.

Ministros Dres. Jorge Larrieux, Elena Martínez y del redactor, la norma debe ser declarada inconstitucional.

La norma impugnada dispone que no existirá derecho a compensación para los servicios para los titulares de los servicios de radiodifusión de televisión abierta por la modalidad "*licencia no voluntaria*" de origen legal, por vulnerar el derecho de propiedad del que la actora goza respecto del conjunto de su programación.

Le asiste razón a la impugnante.

De conformidad con lo dispuesto por el literal D del artículo 7 de la Ley No. 9.739 en la redacción dada por el artículo 5 de la Ley No. 17.616, la actora, en tanto "organismo de redifusión" es titular de derechos de autor sobre "sus emisiones". Estos derechos son los propios del dominio de las obras de su inteligencia (propiedad intelectual).

A efectos de una correcta interpretación de su alcance, es menester recurrir a la normativa infraconstitucional dictada en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 33 de la Carta.

El derecho de propiedad, en el caso, según lo dispone el artículo 39 literal C de la Ley No. 9.739, en la redacción dada por el artículo 12 de la Ley No. 17.616, comprende: "*el derecho*

*exclusivo de autorizar: la retransmisión de sus emisiones, directa o en diferido, por cualquier medio o procedimiento conocido o por conocerse; la puesta a disposición del público de sus emisiones, ya sea por hilo o medios inalámbricos de tal manera que los miembros del público puedan tener acceso a ellas desde el lugar y en el momento que cada uno de ellos elija. La fijación en cualquier soporte, sonoro o audiovisual, de sus emisiones, incluso la de alguna imagen aislada difundida en la emisión o transmisión; la reproducción de sus emisiones.*

*Asimismo los organismos de radiodifusión tendrán derecho a obtener una remuneración equitativa por la comunicación pública de sus emisiones o transmisiones de radiodifusión, cuando se efectúe en lugares a los que el público acceda mediante el pago de un derecho de admisión o entrada. Es lícito que un organismo de radiodifusión, sin autorización del autor, ni pago de una remuneración especial, realice grabaciones efímeras con sus propios equipos y para la utilización para una sola vez, en sus propias emisiones de radiodifusión, de una obra sobre la cual tenga el derecho de radiodifundir.*

*Dicha grabación deberá ser destruida en un plazo de tres meses, a menos que se haya convenido con el autor uno mayor. Sin embargo, tal*



*grabación podrá conservarse en archivos oficiales, también sin autorización del autor, cuando la misma tenga un carácter documental excepcional".*

A soluciones de contenido similar conducen las regulaciones contenidas en normas de fuente internacional (art. 14.3 de la Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio incorporado a nuestro sistema normativo por Ley No. 16.671).

Estas normas resultan ser las manifestaciones propias del derecho de propiedad mismo y, en tanto tales, servirán como pauta para interpretar el alcance del artículo 32 de la Constitución en referencia a las manifestaciones del derecho de propiedad sobre este tipo de bienes.

La norma impugnada vulnera el derecho de propiedad, al no prever una justa y previa compensación por la privación del derecho exclusivo por parte de la actora respecto de sus emisiones.

La norma impone la transferencia (transporte) de la totalidad de la señal de la actora a favor de otros sujetos, sin prever compensación alguna para la promotora.

Tal imposición resulta contraria al artículo 32 de la Constitución en cuanto dispone que la justa y previa compensación por la

privación que impone a la actora de su derecho de propiedad.

11) En cuanto a los arts. 51, 56, 57, 59 y 189.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique, Jorge Larrieux, Felipe Hounie y Elena Martínez, considera que estas normas no son inconstitucionales. A juicio del redactor, de las normas referidas, debe desestimarse la inconstitucionalidad únicamente en relación con los arts. 51, 56 inc. 3 y 189.

En el caso de los arts. 51 y 189, estando a sus propios términos y a los del accionamiento, estimamos que la accionante carece de un interés que presente la nota de directo.

Y ello porque:

a) En el caso del art. 51, la situación jurídica de la accionante no resulta afectada, ya que no la obliga ni la limita en ningún aspecto. Se trata de una norma genérica que impone al Estado el deber de impedir o limitar la existencia y formación de monopolios y oligopolios en los servicios de comunicación audiovisual. Tal precepto, de por sí, en nada afecta a los servicios de comunicación, porque simplemente mandata al Estado a perseguir un fin, sin

colocar a la accionante en ninguna situación jurídica nueva (ya sea de obligación o de deber, por ejemplo).

b) En el caso del art. 56

En el caso, la actora no alega, ni mucho menos acredita estar participando, o estar pronta a participar en dicho mercado.

La mera existencia de la posibilidad genérica de participar en un mercado, sin ninguna alegación adicional, no determina la existencia del requerido interés legítimo que le permita impugnar la norma como inconstitucional.

Partiendo de estos conceptos, corresponde desestimar el planteo de inconstitucionalidad respecto a este sector de la impugnación.

Por último, en cuanto al art. 56 inc. 3 no le resulta aplicable a la accionante.

A tal conclusión se arriba por considerar que la actora alegó que no era titular, total o parcial, simultáneamente, de una licencia para prestar servicios de televisión para abonados satelital de alcance nacional. Por lo cual, en este aspecto carece de legitimación.

c) Respecto al artículo 59, la Suprema Corte de Justicia, en mayoría conformada por los Sres. Ministros Dres. Ricardo Pérez Manrique,

Felipe Hounie y Elena Martínez, entiende que corresponde desestimar la pretensión, por los siguientes fundamentos.

Adujo la accionante que el artículo 59 es inconstitucional porque supone un contralor de los contenidos por parte del Poder Ejecutivo.

Sostuvo que, por la vía de exigírsele al titular de un medio de radio o televisión que obtenga autorización para retransmitir programas originados por otra señal de radio o televisión, se le confiere al Consejo de Comunicación Audiovisual, y por esa vía al Poder Ejecutivo, la facultad de decidir si un determinado programa que es emitido en el departamento A, puede ser retransmitido al departamento B.

Los argumentos esgrimidos no son de recibo.

La disposición impugnada no limita la libertad de expresión y comunicación de la accionante, quien tiene la libertad de emitir los contenidos que entienda pertinentes. Lo que se limita es su derecho a prestar el servicio como mero vehículo de retransmisión de la señal de terceros.

La limitación de la actividad de la accionante prevista en el artículo 59 no supone que se vede la transmisión de cierta forma de

pensamiento o comunicación, sino ciertos aspectos del ejercicio de la actividad comercial propia de los canales televisión (vender espacios publicitarios, retransmitir su programación a terceros o adquirirla de terceros).

De este modo, el derecho que la disposición viene a limitar es el de libertad de empresa y no el de comunicación del pensamiento. Se trata de una limitación enmarcada en las razones de interés general declaradas por el legislador en la parte general de la ley, determinada por la finalidad de asegurar la mayor diversidad y pluralismo, evitando la concentración empresarial en la titularidad de los medios de comunicación.

Así, en el artículo 51, se estableció el deber del Estado de instrumentar medidas adecuadas para impedir o limitar la existencia y formación de monopolios y oligopolios en los servicios de comunicación audiovisual. A su vez, en el artículo 11 se estableció el deber del Estado de garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de servicios de comunicación audiovisual, en todos los ámbitos de cobertura, previniendo la formación de oligopolios y monopolios.

Es evidente que la posibilidad de retransmitir en forma irrestricta convierte al

medio que retransmite en un mero duplicado del retransmitido, lo que constituye una forma de ir contra la finalidad de la ley: asegurar la diversidad y el pluralismo en los servicios de comunicación audiovisual.

En definitiva, la disposición impugnada no regula la libertad de expresión (por lo que mal podría vulnerarla); sí regula la actividad privada por la vía de una limitación del accionar de los canales y radios privados, atendiendo a razones de interés general, lo cual está constitucionalmente admitido. En todo caso, la pretensión dirigida por la accionante respecto del artículo 59 no se basó en la vulneración de la libertad de empresa, por lo que no es necesario analizar esta cuestión.

Por otra parte, quienes conforman la mayoría necesaria para formar la voluntad de la Corporación, consideran que la breve referencia realizada por la parte respecto a la inconstitucionalidad del artículo 59, por realizar una diferenciación arbitraria, no cumple con lo previsto en el artículo 512 del C.G.P.

d) En el caso del art. 189, que trata sobre la adecuación a la normativa anticoncentración, la accionante tampoco invocó estar en alguno de los supuestos de hecho contemplados por la norma.

e) En cuanto al art. 57, a diferencia de lo sustentado por el accionante, se estima que la norma cuestionada no resulta inconstitucional, en la medida en que no vulnera la libertad de expresión en forma indirecta, ni tampoco afecta el derecho de propiedad.

En efecto, las limitaciones establecidas en el citado artículo resultan acordes al marco constitucional e interamericano en materia de libertad de expresión.

Una de las medidas imprescindibles, tendientes a la protección plena del derecho a la libertad de expresión, en sus dos dimensiones, radica en evitar la conformación de monopolios u oligopolios, de cualquier naturaleza (públicos o privados) en materia de medios de comunicación.

En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos en "Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente", págs. 30 y 31, sostuvo: *"116. Los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación atentan contra la libertad de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, por cuanto impiden la diversidad y pluralidad de voces necesarias en una sociedad democrática. Tanto la CIDH como la Corte*

*Interamericana han sostenido la importancia de la intervención estatal para garantizar competencia y promover pluralismo y diversidad. Entre las medidas efectivas que los Estados deben adoptar se encuentran las leyes antimonopólicas que limiten la concentración en la propiedad y en el control de los medios de radiodifusión.*

*117. Es claro que la concentración de la propiedad de los medios de comunicación conduce a la uniformidad de contenidos que éstos producen o difunden. Por ello, hace ya más de veinte años, la Corte Interamericana señaló que se encuentra prohibida la existencia de todo monopolio en la propiedad o administración de los medios de comunicación, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar (...)"*.

12) En cuanto al art. 95 lits. a y b y a los arts. 142 a 145.

12.1) En cuanto al art. 95 lits. a y b.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique, Felipe Hounie y Elena Martínez, considera que esta norma no es inconstitucional.

Según la accionante, el art. 95 establece una serie de contraprestaciones que



deberán efectuar los servicios de televisión para abonados en sus señales propias, como, por ejemplo, permitir el uso de hasta 15 minutos diarios no acumulables para realizar campañas de bien público sobre la salud, la educación, la niñez y la adolescencia, la seguridad vial, etc. También deberán ceder a los partidos políticos un determinado espacio para su publicidad electoral. Con ello, la priva de comercializar dichos espacios (bienes incorporales, art. 460 del C. Civil) y vulnera su derecho de propiedad, sin justa y previa compensación.

Es probable que obligar a los canales de televisión a proporcionar gratuitamente tiempo de publicidad 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 la accionante al de un tercero. No se establece traslación del dominio alguna en las normas impugnadas.

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

En tal sentido, este Colegiado ha dicho, en Sentencia No. 180/2016:

*"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 art. 32 de la Constitución, aplicables solamente cuando está en juego el instituto de la expropiación (ve. sentencia N° 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 Nos. 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 la accionante, ésta nada probó, por lo que el fundamento de su impugnación no pasa de ser más que una mera afirmación sin ningún sustento probatorio.

Por otra parte, a juicio de la Sra. Ministra Dra. Elena Martínez, la pretensa lesión a la libertad de expresión no fue debidamente fundada por la actora, pues la batería argumental se

limitó exclusivamente a alegar que la norma lesiona el derecho de propiedad.

Por lo tanto, a su criterio, el enfoque carece de objeto.

Finalmente la referida Ministra no comparte el dictamen técnico del Fiscal de Corte en cuanto aconseja declarar la inconstitucionalidad del literal C de la norma (fs. 581 y sgtes.), pues este sector de la disposición no fue impugnado por la accionante, la cual se limitó a identificar como objeto de agravio, únicamente los literales A y B (fs. 302 vto.).

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

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique, Jorge Larrieux, Felipe Hounie y Elena Martínez, considera que estas normas no son inconstitucionales.

El Sr. Ministro Dr. Larrieux comparte parcialmente tal aserto, puesto que considera que se debe excluir de la desestimatoria al artículo 142.

La actora sostuvo que, por tratarse de normas electorales, debían haber sido sancionadas de acuerdo con el art. 77 nral. 7 de la

Constitución, es decir, por 2/3 del total de componentes de cada Cámara.

Al respecto, se entiende del caso reiterar los fundamentos expuestos en la Sentencia No. 79/2016, donde se sostuvo que, en relación con la vulneración del art. 77 nral. 7 de la Carta, coincidíamos con el Sr. Fiscal de Corte en que: "(...) *Va de suyo que el art. 142 de la 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 (fs. 619).*

*Si de definir la 'cuestión electoral' strictu sensu se trata -agrega el Sr. Fiscal de Corte-, en puridad, la hipótesis de autos refiere no al acto eleccionario en sí mismo, sino a una etapa que necesariamente le precede (...)", (fs. 619 vto.).*

La accionante expuso las razones por las que considera que el art. 142 es inconstitucional, pero no realizó ninguna referencia concreta a los arts. 143 a 145, por lo que únicamente cabe analizar el art. 142 (art. 512 del C.G.P.).

Al respecto, el Sr. Ministro Dr. Jorge Larrioux considera que la accionante,

carece absolutamente de interés directo y personal, puesto que se trata de normas cuyos sujetos pasivos son los partidos políticos.

En cuanto a la regularidad constitucional del art. 142, también cabe remitirse a lo expresado por la mayoría de Corte en la Sentencia No. 79/2016, donde se sostuvo que se trata de una norma que está destinada a hacer efectivo el principio del Estado Democrático de Derecho, por lo que su apego a la Constitución resulta indudable.

Los partidos políticos cuentan con un estatuto constitucional en el Uruguay (art. 77. nrales. 11 y 12 de la Carta) y son asistidos con fondos para solventar sus campañas. Deben dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios, de forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente. Por lo tanto, resulta por demás ajustado a la Carta que sean asistidos con publicidad electoral gratuita en los medios de comunicación.

La conveniencia u oportunidad de la extensión y los tiempos fijados por la ley para dicha publicidad no son, de regla, cuestiones de orden constitucional y, por ende, exceden el objeto del presente proceso.

13) En cuanto a los arts. 53 y 105 literal F.

La unanimidad de los miembros de la Corte, considera que la accionante no es titular del interés requerido por la Carta para promover esta acción, desde que, con respecto a estas normas, le falta, precisamente, la nota de "directo".

Y ello porque:

a) En cuanto al art. 53, la accionante no invocó estar en algún supuesto de hecho alcanzado por la norma, así como tampoco invocó ni acreditó 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) El art. 105 lit. F merece la misma apreciación que el art. 53, no se invocó ni se acreditó el supuesto contemplado por la norma, a saber: ser cónyuge o concubino, pariente por afinidad o consanguinidad; y tampoco se acreditó tener interés y posibilidades de colocarse en tal supuesto.

14) En cuanto al art. 26 inc. 2.

La Corte, por unanimidad, considera que esta norma no es inconstitucional.

En lo que tiene que ver con el principio de igualdad, teniendo en cuenta que la accionante se remite a los fundamentos que expuso al impugnar el art. 1 de la ley, cabe reiterar los argumentos por los que desestimamos la inconstitucionalidad del mencionado artículo.

En cuanto a la vulneración de los arts. 10 y 36 de la Constitución, tampoco le asiste razón. La accionante se pregunta si existe una razón de interés general para limitar la libertad de empresa al permitirle a los consumidores rescindir los contratos que suscriban con las empresas de televisión para abonados luego de transcurrido un año de la suscripción.

Consideramos que esta norma resulta compatible con el sistema creado por la ley, tendiente a evitar los monopolios y los oligopolios (arts. 51 y 56 de la ley). Así, la norma permite a los consumidores rescindir el contrato que tengan con una empresa de televisión para abonados y variar de prestador, con la consecuente variación en la información que recibe.

Además, la norma prevé un plazo de un año, lo cual da estabilidad a las empresas. Es decir, no se permite la rescisión en cualquier momento, sino luego de vencido un año de contrato.



Por ende, existen razones de interés general que habilitan al legislador a limitar la libertad de empresa, lo cual justifica una restricción de tal naturaleza.

15) En cuanto al art. 139.

La Corte, por mayoría integrada por los Sres. Ministros Dres. Pérez Manrique, Hounie, Martínez y el redactor, aunque por diversos fundamentos, considera que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de esta norma.

En tal sentido, cabe señalar que el legislador ejerce su deber de protección del usuario por razones de interés general ante la publicidad abusiva o excesiva. Esto especialmente se manifiesta en ciertas fechas, como las fiestas tradicionales, el día del niño y otras. Y una vez más, la accionante, al sostener que la norma "le causa un daño económico relevante a los operadores", intenta hacer caer la norma por razones de oportunidad y conveniencia. Reiteramos: la Suprema Corte de Justicia no juzga el mérito o desacierto legislativo, sino tan sólo si la ley se ajusta o no a la Constitución.

Por otra parte, a juicio de la Sra. Ministra Dra. Martínez, la parte actora no probó la pérdida económica que alega; ni siquiera acreditó que, al día de hoy, estuviera emitiendo más de

quince minutos de mensajes publicitarios por cada hora de trasmisión.

Tal extremo no es derecho, sino hechos que debió probar.

16) En cuanto a los arts. 187 y 89.

16.1) En cuanto al art. 187.

La Corte, por unanimidad, considera que esta norma no es inconstitucional.

El art. 187 prevé que todos los titulares de los servicios de comunicación audiovisual para abonados satelitales o que utilicen medios físicos para su distribución deberán abonar anualmente el costo de renovación de su licencia.

A juicio de la accionante, dicha norma contraría el art. 69 de la Carta, que prevé: "Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios".

No se comprende de qué manera la accionante considera que el art. 187 violenta el art. 69, que ni siquiera le resulta aplicable. Véase que, de acuerdo con el art. 448 de la ley 16.226, la accionante no acreditó ser una institución "que tiene

*como finalidad única o predominante la enseñanza privada o la práctica o difusión de la cultura"* ni estar inscripta en el Registro previsto por la norma.

Nadie duda de que la televisión cumple una importantísima función en el área de la información y que "difunde" cultura. Pero no se trata de una institución cultural en los términos del art. 69 de la Carta, por lo cual la norma constitucional no le es aplicable.

16.2) En cuanto al art. 89.

La mayoría de la Corte, conformada por los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique, Jorge Larrieux, Felipe Hounie y Elena Martínez, considera que la accionante no está legitimada para impugnar esta norma.

Tener la calidad de prestador de servicios audiovisuales, por ser empresa de televisión abierta, no supone que 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).

Se trata de una cuestión de hecho respecto de la cual la accionante no ofreció prueba.

17) En cuanto al artículo 124, la mayoría conformada por los Sres. Dres. Ricardo Pérez Manrique, Felipe Hounie y Elena Martínez, estima que corresponde desestimar la pretensión.

La norma impugnada establece criterios de evaluación, disponiendo que se dará prioridad a las propuestas que se presenten en los procesos competitivos para obtener autorizaciones que favorezcan la producción cultural local (literal C), incluyan productores independientes y empresas nacionales (literal D) y que ofrezcan la creación de mayor cantidad de empleos directos y de calidad (literal E).

A criterio de la actora, se confiere al Ejecutivo una poderosa herramienta de control, aunque sea indirectamente, de los contenidos que ofrecen los medios. También se ve como limitación que en el literal B se prevén como criterios de evaluación, aquellos que favorezcan la prestación de una oferta de señales "que no brinden otros medios".

La accionante no está legitimada para impugnar los preceptos referidos del artículo 124.

El artículo 124 regula criterios de evaluación de postulantes a obtener autorización del Poder Ejecutivo para brindar servicios de comunicación audiovisual no satelitales que utilicen

espacio radioeléctrico. Tales autorizaciones se otorgan mediante un llamado público y abierto regulado en los artículos 119 a 129 de la Ley No. 19.307.

En ese marco, para impugnar lo dispuesto en el artículo 124 ya referido, la accionante debió haber acreditado haberse postulado a un concreto llamado, o, eventualmente, haber acreditado su interés y disposición a postularse en un llamado futuro y de realización cierta. Esas son las únicas circunstancias fácticas que le posibilitarían encontrarse legitimada para pretender la declaración de inconstitucionalidad del artículo 124, habida cuenta de lo requerido por la Constitución al respecto (ser titular de un interés directo, además de "personal" y "legítimo").

Pues bien, en tanto la accionante ni siquiera alegó tales hechos, mal puede estar legitimada para pretender la inconstitucionalidad del artículo 124, por clara falta de un interés que presente la nota de "directo".

18) En lo que refiere al artículo 125, la Suprema Corte de Justicia, por la mayoría conformada por los Sres. Ministros Dres. Ricardo Pérez Manrique, Felipe Hounie y Elena Martínez, desestimaré la pretensión.

El artículo 125 establece

que los plazos de las autorizaciones para prestar servicios de comunicación audiovisual no satelitales que utilicen el espectro radioeléctrico y su correspondiente autorización de uso del espectro radioeléctrico se otorgarán por plazos de 10 y 15 años, según se trate de medios radiales o televisivos.

La accionante carece de legitimación para accionar, ya que actualmente tiene autorizaciones para operar previas a la sanción de la Ley No. 19.307, tanto respecto de televisión analógica como de televisión digital (tal como se expondrá al analizar la impugnación del artículo 194).

Por ello, lo dispuesto en el artículo 125 mal puede afectarla en forma "directa", desde que ese artículo regula: 1) las nuevas autorizaciones conferidas en el marco de un eventual llamado público y abierto impuesto y regulado por los artículos 119 y ss. de la Ley No. 19.307 (situación en la que no se encuentra la accionante); o, 2) las "nuevas" autorizaciones otorgadas "a los actuales titulares" cuyos permisos caducaron de pleno derecho por imperio de lo previsto en el inciso primero del artículo 194 (inciso primero que no aplica a la accionante, por estar comprendida en el supuesto de excepción previsto en el inciso cuarto de ese artículo).

19) En lo que refiere al

artículo 194, la Suprema Corte de Justicia, por la mayoría legal conformada por los Sres. Ministros Dres. Jorge Larrieux, Ricardo Pérez Manrique, Felipe Hounie y Elena Martínez, desestimará la pretensión deducida, por los fundamentos que se exponen a continuación.

A criterio del Sr. Ministro Dr. Jorge Larrieux, la pretensión debe ser desestimada, dado que la accionante no cumple a cabalidad con la exigencia prevista en el art. 512 del C.G.P.

Los Sres. Ministros Dres. Ricardo Pérez Manrique, Felipe Hounie y Elena Martínez, disienten con tal criterio y, en cambio, consideran que la impugnación resulta suficientemente fundada y debe ser desestimada por razones de fondo.

En primer lugar, debe tenerse presente que lo impugnado es el inciso tercero del artículo 194.

El artículo impugnado tiene un doble contenido: por un lado, regula la caducidad de las autorizaciones de los titulares de ciertos servicios audiovisuales que utilizan el espectro radioeléctrico (en sus incisos primero, segundo y cuarto) y, por otro, impone a los titulares de todos los servicios audiovisuales que utilicen el espectro radioeléctrico el deber de presentar sus proyectos

comunicacionales en ciertas condiciones (en su inciso tercero).

La norma impugnada en su primer inciso dispone la caducidad de pleno derecho de ciertas autorizaciones para usar el espectro radioelétrico (las otorgadas con carácter revocable y precario).

En el segundo, se establece que se otorgarán "nuevas autorizaciones, concesiones y asignaciones", lo cual, inequívocamente, demuestra que se refiere a las autorizaciones, concesiones y asignaciones caducas por imperio del inciso primero.

En el inciso cuarto se corrobora tal lectura, dado que en éste se excluye, expresamente, de la caducidad *ope legis* dispuesta en el inciso primero, a "las autorizaciones, concesiones y asignaciones de canal que hayan sido otorgadas con plazo, así como a las autorizaciones, concesiones y asignaciones de canal de servicios de televisión analógica".

Finalmente, en el inciso tercero se regula, con independencia del régimen de caducidad establecido en los restantes incisos, el deber de "los servicios comprendidos en las autorizaciones vigentes" (todas, sin distinguir si son las referidas como "nuevas" en el inciso segundo o las que mantuvieron



su vigencia por nunca haber caducado por imperio de lo que surge de los incisos primero y cuarto).

Pues bien, dado que la accionante se encuentra en el ámbito de aplicación del inciso tercero, por ser un servicio de comunicación audiovisual no satelital que utiliza el espectro radioeléctrico exceptuado del régimen de caducidad *ope legis* del inciso primero en virtud de lo dispuesto en el inciso cuarto, cuenta con legitimación para impugnar el artículo 194.

Ingresando al fondo de la impugnación, la norma cuestionada dispone "*Dentro de los noventa días corridos posteriores a la vigencia de la presente ley, el Consejo de Comunicación Audiovisual publicará los índices temáticos de los proyectos comunicacionales de los servicios comprendidos en las autorizaciones vigentes. A partir de dicha publicación los actuales titulares dispondrán de noventa días corridos para presentar ante el Consejo de Comunicación Audiovisual sus correspondientes proyectos comunicacionales, ajustados al referido índice temático. Estos proyectos son los que serán considerados en el procedimiento de renovación establecido en el artículo 126 de la presente ley*".

La disposición impugnada obliga a la accionante a presentar ante el Consejo de

Comunicación Audiovisual su "proyecto de comunicación audiovisual" ajustado a un "índice temático de los proyectos comunicacionales", previamente elaborado por el referido órgano. Se establece un plazo de noventa días para la presentación del proyecto, contados desde la publicación de los índices temáticos por el Consejo.

Ahora bien; de los términos de la disposición impugnada, no surge la vulneración de la libertad de expresión denunciada. Recuérdese que la accionante postuló que lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 194 facultaba "al Gobierno" a dar instrucciones al prestador del servicio audiovisual de que se trate acerca de qué emitir.

Ello no es así, por varias razones.

Primera (y fundamental): la crítica de la accionante no se compece con el contenido del texto impugnado. Lo dispuesto en el artículo 194 inciso tercero únicamente supone imponer un formato acerca de cómo presentar la propuesta comunicacional de cada medio; es decir, se obliga al medio a informar acerca de qué emite. Ello dista mucho de configurar una vulneración de la libertad de expresión. Véase que en la disposición impugnada se establece que el Estado, por intermedio del Consejo de Comunicación Audiovisual, impone un formato en base al cual presentar

la información ("índices temáticos"). Nada más. Como lo indica la expresión "índices temáticos", lo que se impone a los servicios de comunicación audiovisual es cómo presentar la información que describe su propuesta comunicacional. No se le impone cómo debe ser su propuesta comunicacional, sino cómo debe presentarla al Consejo de Comunicación Audiovisual.

La Ley No. 19.307 no definió qué significa "proyecto comunicacional". Sin embargo, las solas palabras de la ley permiten al intérprete y aplicador de la norma hacerse una idea bastante acabada de a qué se refiere la norma; es claro que el alcance de la expresión "proyecto comunicacional" de un prestador de servicios audiovisuales refiere a las grandes líneas que caracterizan su emisión.

Y en caso de necesidad de mayor precisión respecto al alcance de la expresión, en nuestro ordenamiento existen normas previas a la Ley No. 19.307 que permiten colmar ese vacío. Así, cabe tener presente que el Decreto del Poder Ejecutivo No. 437/2012 dispuso, entre otros puntos, aprobar el Pliego de Bases y Condiciones a regir el llamado a interesados para obtener autorización destinada a brindar el Servicio de Radiodifusión de Televisión digital comercial (llamado en el que la accionante participó). Si se revisa el contenido temático de tal norma, agrupado en trece

puntos, se corrobora que se trata de una forma de presentar información.

Segunda razón: la disposición debe leerse en el marco de los preceptos constitucionales y legales que rigen la libertad de expresión y comunicación que pautan el accionar del Consejo de Comunicación Audiovisual y del Poder Ejecutivo y el eventual accionar de los órganos jurisdiccionales de contralor. Además, la disposición se enmarca en un ordenamiento jurídico que proporciona una serie de herramientas y garantías contra eventuales desvíos de poder o abusos del Estado, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional. En definitiva, la disposición impugnada no vulnera derecho alguno; y si diera pie a ello -cuestión ajena al control de constitucionalidad-, tanto el ordenamiento sustancial en la materia como las garantías procesales posibilitan la adecuada defensa del damnificado.

Tercera razón: el hecho de que el proyecto comunicacional deba ajustarse a los índices temáticos fijados por el Consejo de Comunicación Audiovisual no significa que sea controlado por el poder político que ejerce el gobierno, como la accionante postula.

Por su parte, sobre este punto los Sres. Ministros Dres. Ricardo Pérez Manrique y

Felipe Hounie consideran del caso agregar que se soslaya la relevancia que tienen varias notas del diseño institucional del Consejo de Comunicación Audiovisual que van en contra de la argumentación de la accionante. Así, la integración del Consejo está regulada de modo de favorecer su integración con personas de perfil técnico (artículos 72 y 74), independiente (artículos 72, 73, 74, 76) y con un muy alto grado de respaldo del Poder Legislativo (artículo 74).

En un primer análisis, puede entenderse que el Poder Ejecutivo cuenta con el control del accionar del Consejo al haberse establecido su potestad de avocación. Sin embargo, a poco que se aprecie la situación en su contexto normativo, se advierte que una eventual desviación del accionar del Poder Ejecutivo ejerciendo su facultad de avocación tendría que sortear, primero, la voluntad de los miembros del Consejo, cuya expresión contraria al parecer del Ejecutivo constituiría un indicio relevante para los órganos de contralor. Y segundo, el accionar del Poder Ejecutivo estaría siempre sometido a los controles jurídicos a los que todo acto de ese Poder está, de regla, sometido.

En definitiva, la tercera razón que coadyuva a concluir en la constitucionalidad del artículo 194 inciso tercero es que la confección del

índice temático de los proyectos comunicacionales y el control de su presentación está confiada a un órgano de perfil preponderantemente técnico, estructurado con las debidas garantías especiales, a las que se suman las generales derivadas del Estado de Derecho.

Cuarta razón: la accionante no ofreció ni aportó ningún medio de prueba para avalar la supuesta intención del Gobierno de perjudicarla y de controlar los contenidos de su programación.

Asimismo, a criterio de la Sra. Ministra Dra. Elena Martínez, corresponde tomar en cuenta que esta norma debe leerse en conjunto con lo dispuesto por el art. 126 que regula el procedimiento de renovación de autorizaciones y licencias.

El hecho de no haber impugnado adecuadamente la referida norma sella la suerte de la actora, ya que el literal A del art. 126 establece que para obtener la renovación se tendrá en cuenta que el prestador: *"Mantenga todos los requisitos exigidos por ley, incluyendo expresamente los compromisos de programación y servicios que brindará en caso de obtener la extensión de su autorización"*.

Eventualmente, sería la norma transcripta, y no la impugnada, la que genera el perjuicio al que refiere la actora; por lo que no

corresponde su consideración al no existir impugnación.

A juicio de la referida Sra. Ministra, la impugnación no puede prosperar, pues salvo la individualización meramente numérica efectuada por la actora a fs. 227 vto. y 320, nada más alegó tendiente a fundar el presunto vicio de inconstitucionalidad que padecería el art. 126.

Lo mismo respecto al art. 127.

La parte no ha cumplido con la carga de la debida impugnación (art. 512 del C.G.P.).

Por lo tanto, todas las consideraciones sobre el mérito vertidas por el Sr. Fiscal de Corte a fs. 548 vto. y ss., fundando el rechazo de este sector de la impugnación, no resultan procedentes.

Finalmente, la Sra. Ministra no comparte las conclusiones a las que arriba el Sr. Fiscal de Corte a fs. 572 in fine y ss. en cuanto postula la inconstitucionalidad del inc. 3 de la norma.

En su criterio la solución legislativa vulneraría el derecho a la igualdad.

El enfoque propuesto no puede ser admitido, pues los fundamentos dados por el Sr. Fiscal de Corte para declarar inconstitucional este

sector de la norma, resultan extraños a la causa.

Ello por cuanto no fue invocado por las accionantes.

Las causales esgrimidas fueron la vulneración de la libertad de expresión y comunicación (fs. 262 y ss.) y al bien jurídico seguridad jurídica (fs. 312 y ss.).

Nada más.

Llama la atención a la Sra. Ministra que el propio Fiscal de Corte refiera a que "no en toda ocasión la Fiscalía ha acompañado la solicitud de inconstitucionalidad de esta norma, dependiendo ello de los agravios formulados en cada caso en concreto" (fs. 266 vto. in fine), para luego, inmediatamente y contradiciendo el silogismo, apartarse de la medida de los agravios de la impugnación.

20) Respecto a los artículos 126, 127, 190 a 192, 197. La mayoría integrada por los Sres. Ministros Dres. Martínez, Pérez Manrique, Larrioux y Hounie, entienden que la impugnación no puede prosperar, pues salvo la individualización meramente numérica efectuada por la actora, nada más alegó tendiente a fundar el presunto vicio de inconstitucionalidad que padecerían las normas. La parte no ha cumplido entonces con la carga de la debida impugnación (art. 512 del C.G.P.).



Por lo tanto, a juicio de la Sra. Ministra Dra. Martínez, nuevamente, todas las consideraciones sobre el mérito vertidas por el Sr. Fiscal de Corte a fs. 571 vto. (que remite a lo expresado a fs. 571) y fs. 574 vto., fundando el rechazo de este sector de la impugnación, no resultan procedentes.

V) El contenido de este fallo obsta a imponer, en el grado, especiales condenaciones en gastos causídicos (artículo 523 del C.G.P.).

Por los fundamentos expuestos, la Suprema Corte de Justicia,

**FALLA:**

**DECLÁRANSE INCONSTITUCIONALES Y  
POR ENDE INAPLICABLES A LA ACCIONANTE LOS ARTÍCULOS 39  
INCISO 3, 60 LITERAL C, 98 INCISO 2, 117 INCISO 5 Y 149  
INCISO 2 DE LA LEY No. 19.307.**

**SIN ESPECIAL CONDENACIÓN  
PROCESAL.**

**LÍBRESE MENSAJE AL PODER  
LEGISLATIVO.**

**OPORTUNAMENTE ARCHÍVESE.**

**DR. RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA**

**DR. JORGE T. LARRIEUX RODRÍGUEZ**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. JORGE O. CHEDIAK GONZÁLEZ**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. FELIPE HOUNIE**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DRA. ELENA MARTÍNEZ**  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE**  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DISCORDE PARCIALMENTE:** POR  
CUANTO ENTIENDO QUE CO-  
RRESPONDE DESESTIMAR LA  
DECLARACIÓN DE INCONSTITU-  
CIONALIDAD DEL **ART. 60**

**LITERAL C) INCISO 1, 117 INC. 5 Y 149 INC. 2** POR LOS  
SIGUIENTES FUNDAMENTOS:

I) El **art. 60 lit. c) inc. 1**  
que refiere a la Promoción de la producción nacional de  
televisión, indica: "*Los servicios de televisión  
abierta, los servicios de televisión para abonados en  
sus señales propias y las señales de televisión*

*establecidas en Uruguay que sean difundidas o distribuidas por servicios para abonados con autorización o licencia para actuar en nuestro país deberán incluir en su programación, programas de producción nacional de acuerdo a los siguientes criterios:...".*

En coincidencia con lo expuesto por el Sr. Fiscal de Corte, la regulación del origen de la producción audiovisual que se emitirá, deviene consecuencia necesaria de la norma que impone tener una "señal propia" con finalidad de promover contenidos nacionales.

Se considera que la norma no impone contenidos, como expresión o difusión de un material concreto, sino que establece reglas de origen de la producción que, por su generalidad, en principio, en nada afectarían la libertad de expresión.

A lo que se suma que la disposición cuestionada desarrolla, por ejemplo los enunciados de los arts. 7 y 13 que tienen que ver con los principios y fines de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual y el desarrollo de la industria de contenidos audiovisuales y aplicaciones, los que no fueron objeto de cuestionamiento alguno.

II) En lo que dice relación

con el **art. 117** en este caso la accionante se encuentra legitimada al tratarse de un canal de televisión abierta, por lo que señala que la norma impugnada le impone licenciar su señal sin contraprestación alguna, debiendo asumir los costos de entrega.

Contrariamente a lo sostenido por la promotora no existe vulneración de las disposiciones de orden superior invocadas (arts. 7, 32 y 33 de la Carta) ni el art. 72, debiendo señalarse aún las carencias en el fundamento de las colisiones normativas alegadas.

La disposición impugnada no impone traslación de dominio de derecho alguno, sino una licencia obligatoria de la emisión del canal de la promotora que amplía su radio de cobertura.

El sustento de la impugnación radica en que según dicha norma la promotora se encuentra obligada a ofrecer en su grilla de programación varias señales que no puede elegir libremente, sino que el Estado de forma arbitraria y completamente reñida con la Constitución lo impone, violentando la libertad de expresión consagrado en el art. 29 de la Carta.

Se coincide con el Sr. Fiscal de Corte, quien expresa que no puede aceptarse como fundamento de la confrontación constitucional de

una ley que las razones atiendan a cuestiones de conveniencia, oportunidad y balance económico, las cuales devienen ajenas a toda cuestión de inconstitucionalidad.

Asimismo, no debe desatenderse que el principio de seguridad jurídica no garantiza la inmutabilidad del sistema administrativo ni la inmutabilidad de las leyes, pues ello importaría la parálisis del funcionamiento legislativo y de la actividad reglamentaria de la Administración. La seguridad jurídica no impide la adecuación del sistema positivo a las nuevas tecnologías y emprendimientos, sino que, en su esencia, representa la certeza del derecho vigente.

Posición que por demás ha sido sostenida por la Corte en reiterados pronunciamientos (Nos. 829/2014, 149/2008, entre otras.).

Se reiteran las finalidades de la ley que corresponden ser tenidas en cuenta a la hora de analizar la adecuación o colisión de la norma con principios de orden superior, no advirtiéndose en consecuencia vulneración del derecho a la libre expresión por cuanto la ley se propone lograr el acceso general de la población a diversidad de contenido, evitando el monopolio y el oligopolio en la industria de las telecomunicaciones, garantizando a los individuos

el acceso a contenidos que aseguren el debate democrático.

III) La promotora impugna asimismo la norma comprendida en el TÍTULO VIII. DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL PÚBLICOS. CAPÍTULO I. DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL PÚBLICOS, que establece:

**Artículo 149.** *(Carácter y titularidad).- Los servicios de comunicación audiovisual públicos son aquellos cuya gestión y titularidad residen en entidades públicas estatales o no estatales, sean estas nacionales, departamentales, educativas, universitarias u otras.*

*Dichos servicios, por sus cometidos, tendrán preferencia sobre los particulares en cuanto a la asignación de canales radioeléctricos, ubicación de estaciones y otras infraestructuras necesarias para prestar el servicio, así como en todo lo relativo a las demás condiciones de instalación y funcionamiento".*

Cabe señalar que la disposición impugnada es una copia textual de una norma vigente y respetada pacíficamente durante 40 años por los radiodifusores que otorgaba la misma preferencia a los medios públicos.

Así, el Decreto-Ley No.

14.679 o Ley de Radiodifusión en su art. 2º establece:  
*"El Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica (SODRE) gozará de preferencia sobre los particulares en cuanto a la asignación de frecuencias o canales y ubicación de estaciones, así como en todo lo relativo a las demás condiciones de instalación y funcionamiento".*

Si bien los comerciales, comunitarios y públicos son todos "servicios de comunicación audiovisual" esta disposición y otras de la norma impugnada implican un tratamiento desigual a los medios estatales porque son diferentes, tanto en su propiedad como por su carácter y cometido. La razón del trato diferente, aunque expresamente no se lo menciona así, es que se trata de medios del servicio público. No hay competencia en sentido estricto con los otros medios sino complementariedad.

Los medios públicos tienen mayores obligaciones que los medios comerciales y comunitarios, con exigencia de "deber ser" y "garantizar" impropias e inaceptables para medios privados, justamente por su especial condición, diferente al resto de los medios:

- Ofrecer información con independencia e imparcialidad (art. 151 B.6.).

- Asegurar la independen-

cia editorial y de programación, la pluralidad y diversidad de contenidos, para crear una opinión pública crítica y creativa (art. 151 B.8).

- Prestar apoyo, asistencia y difusión a campañas de interés y bien público determinadas por el Poder Ejecutivo, organizaciones, instituciones, empresas y la sociedad civil en su conjunto, sin perjuicio de las campañas propias del Servicio de Comunicación Audiovisual (art. 151 B.10).

- Garantizar el ejercicio del derecho de acceso de los distintos grupos sociales y políticos, como elemento de participación ciudadana (art. 151 E).

El Sistema Público de Radio y Televisión Nacional (STRTN) debe, a través de los medios de titularidad estatal, "facilitar el ejercicio del derecho a la información a todos los habitantes de la República" (art. 151 B.1.) o, más claramente "desarrollar todos los elementos técnicos y tecnológicos a fin de abarcar todo el territorio nacional" (art. 151 F). Nuevamente la impronta de universalidad, exigencia que no tienen los medios privados y por eso las garantías de acceso a frecuencias, etc., que establece la ley, como forma de dar cumplimiento a sus cometidos.



**DR. JORGE T. LARRIEUX RODRÍGUEZ**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DISCORDE PARCIALMENTE:** Por cuanto corresponde, asimismo, declarar inconstitucionales y por ende, inaplicables a la accionante los artículos 1 lit. A, 32 inciso 5° literales A, B, G e I, e inciso 7°, 33 lits. A, B, C y F, 59, 95, 102, 124, 125, 139 y 142, por los siguientes fundamentos.

**Artículo 1° Literal A:**

Estimo que esta 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 normas 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 establece que "*Servicio de comunicación audiovisual: un servicio 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 organización, 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 servicio que presta, el que describe, y no por la forma técnica en la que se transmite.

En su mérito, la discriminación efectuada por el legislador, al dejar fuera aquellos medios de comunicación audiovisual que transmiten por la plataforma de protocolo de Internet, resulta caprichosa y, en definitiva, transforman en arbitraria la delimitación del grupo.

Con un ejemplo alcanza para 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 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 tendrán restricción alguna en materia de contenidos. Lo mismo puede decirse de la plataforma Vera de Antel, que proporciona una oferta estable y permanente de señales de televisión, con varias programaciones, tanto de cine como de deportes, medio de comunicación audiovisual que tampoco será regulado.

Resulta evidente la vio-

lación 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.

**Artículo 32 inciso 5º literales A, B, G e I, e inciso 7º:** Dentro del inciso 5, los literales A, B, G e I no describen situaciones de incitación, promoción o apología. Además, analizados los contenidos a la luz de la vaguedad con que se prevé en el inciso 7 del mismo artículo, hace que se ponga en juego la libertad de expresión, ante la posibilidad de censura indirecta o autocensura.

En su mérito, corresponde sean declarados inconstitucionales los incisos 5 literales A, B, G e I, y 7.

**Artículo 33 lit. A, B, C y F:** La norma en cuestión prácticamente prohíbe la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes, sin determinar una sola razón de interés general, y sin respetar los "objetivos primordiales", salvo en lo que respecta a los literales D y E.

Los literales A y C describen la publicidad engañosa y, al respecto, ya existe regulación en nuestro ordenamiento jurídico, la Ley No. 17.250, marco regulatorio mucho más adecuado y que, en definitiva, no limita la libertad de expresión.

Los literales B y F son de

tal vaguedad que prácticamente hacen imposible la publicidad para niños, niñas y adolescentes.

Con esta prohibición se está afectando la libertad de expresión de los medios de comunicación audiovisual y también la de los ciudadanos niños, niñas y adolescentes.

Sobre la doble dimensión -individual y colectiva- de la libertad de expresión, la CIDH en ob. cit., "Marco Jurídico...", pág. 5", señaló "*...la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar sus propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada*".

En una sociedad y economía de consumo, como en la que inexorablemente vivimos todos los habitantes del mundo occidental moderno, el acceso a la información sobre productos constituye parte de la libertad de expresión en la dimensión colectiva o social.

La limitación de la libertad de expresión orientada hacia la regulación de la sociedad de consumo no se encuentra dentro de los

"objetivos primordiales", por lo que dicha limitación deviene ilegítima, provocando censura previa directa y abierta.

En su mérito, corresponde sean declarados inconstitucionales los literales A, B, C y F.

**Artículo 59:** Esta norma vulnera claramente el art. 29 de la Constitución, al permitir por la vía del control de contenidos la censura indirecta del medio de comunicación audiovisual.

Asimismo, violenta el principio de igualdad, ya que la restricción se aplica solo a los servicios de radiodifusión privados, exceptuando a los públicos, lo que es una discriminación caprichosa.

**Artículo 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.

**Artículos 124 y 125:** Las referidas normas regulan los criterios de evaluación de las propuestas de comunicación audiovisual, determinan la duración de las autorizaciones, con gran énfasis en el tema contenidos. Son 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. 139:** La referida norma claramente vulnera el principio a la seguridad jurídica, ya que el régimen que sobre regulación de la publicidad imperaba hasta el presente difiere notoriamente del creado por la norma, ya que era mucho más permisivo. La accionante gozaba de un derecho adquirido en este sentido, a transmitir más minutos de publicidad por hora de programación. Además, los espacios publicitarios son la medida de supervivencia de los medios de comunicación audiovisual abiertos, por lo

que cualquier regulación en este sentido puede significar muy trascendente en lo que a la economía de éstos se trata.

**Art. 142:** Esta 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 O. CHEDIAK GONZÁLEZ**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**PARCIALMENTE DISCORDE:** A mi juicio también deben ser declarados inconstitucionales los artículos 1 literal A; 32 incisos 4 a 8; 33 literales A, B, C, y

F; 38; 40; 43; 56 incisos 1 y 2; 59; 60 literal A; 89; 91; 95 literales A y B; 117 inciso 2; 124 a 127; 142; 145; 178; 179; 180; 181; 182; 191; 192; 194 y 197 de la Ley No. 19.307, por los fundamentos que se expondrán.

I) Respecto al artículo 1 literal A 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 regulan 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 1 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 de la ley.

II) Respecto al artículo 32, como ya se dijo en la sentencia, con excepción de lo que refiere al horario de protección al menor, y a los incisos 2, 3, 9, 10 y 11 del citado artículo, considero que la norma es inconstitucional atento a que es violatorio del artículo 29 de la Constitución. Como ya lo sostuve en discordia extendida en Sentencia No. 79/2016: "No tenemos el honor de compartir las consideraciones del Fiscal de Corte cuando en apoyo de la constitucionalidad de dicho artículo recurre al aforismo "*plus dixit quam voluit*" (fs. 255 vto.), éste se utiliza para referirse a una ley que se expresa con excesiva extensión y abarca más situaciones de las que en realidad quiso. Si bien ello puede ser cierto, se comparte lo señalado por el Dr. Risso cuando en la consulta que se acompaña a la demanda expresa que "*...la regulación por su amplitud y vaguedad constituye un peligro para la libertad de comunicación y potencialmente una fuente de abusos que puede generar autocensura por temor a sanciones. Las infracciones tienen que cumplir con el principio de legalidad con las características ya mencionadas: taxatividad, claridad,*

precisión, etc." (fs. 94 y 95).

III) En cuanto al artículo 33 literales A, B, C y F, entiendo que también deben ser declarados inconstitucionales. Tal como lo señalé en la discordia citada en el numeral anterior: *"...Si bien la finalidad puede compartirse, lo cierto es que la norma viola el artículo 29 de la Carta Magna. Se comparte en ese sentido lo sostenido por el Dr. Risso cuando señala que si se pretende impulsar la austeridad, puede hacerse, pero ello no puede ser a costa de restringir la libertad de expresión que también incluye a los mensajes publicitarios..."*.

IV) También deben ser declarados inconstitucionales los artículos 38 y 40.

Considero que dichas normas implican una expropiación por parte del Estado en clara violación del artículo 32 de la Constitución. Analizando los artículos 39 y 40, señalé en la multicitada discordia: *"Como acertadamente señala el Fiscal de Corte 'la normativa en estudio habilita que, de forma intempestiva, sin exigencia de límite temporal razonable y sin intervención de las empresas poseedoras de los derechos exclusivos de trasmisión, el CCA aconseje y el Poder Ejecutivo así lo declare, aquellos programas que entienda de interés general. La entidad de dicha potestad -ilimitada y atemporal- cobra mayor*

*relevancia si se atiende que la LSAC no fija pautas ni parámetros que la CCA debiera atender a fin de no lesionar los legítimos derechos patrimoniales de la empresa emisora' (fs. 269 y 269 vto.)".*

V) En lo que refiere al artículo 43, entiendo que debe ser declarado inconstitucional puesto que la norma infringe el artículo 29 de la carta. En efecto, al establecerse una legitimación tan amplia, sin exigencia de una lesión concreta, deviene en un instrumento de censura indirecta por la presión excesiva que se habilita a ejercer sobre los medios de comunicación.

VI) En lo que refiere al artículo 56 incisos 1 y 2, 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.

Como sostuve en la discordia de referencia "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".

VII) 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.

VIII) A diferencia de lo sostenido por los demás integrantes de la Corporación, entiendo que también debe ser declarado inconstitucional el literal A del artículo 60. 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.

IX) El artículo 89 debe ser declarado inconstitucional. Considero que la norma termina por establecer un Monopolio, 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.

X) Respecto al artículo 91 de la impugnada, entiendo que deviene inconstitucional en virtud que, las amplias potestades que se le otorgan al Poder Ejecutivo son vulneratorias del Principio de Seguridad Jurídica.

XI) 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.

XII) Respecto al artículo 117 inciso 2, coincido con la accionante respecto a su inconstitucionalidad. Considero que la presente disposición viola el principio de libertad de expresión (art. 29 de la Constitución) y también el de la libertad de empresa consagrado en el art. 39 de la Carta. El

artículo obliga a incorporar en la grilla diversas señales sin tener en cuenta el interés del proveedor ni del consumidor por contar con ellas, lo cual infringe las disposiciones referidas.

XIII) En cuanto a los artículos 124 a 127, estos establecen los criterios de evaluación de las distintas propuestas de comunicación, también los plazos de duración de las licencias o autorizaciones, todo ello acentuando en los contenidos. Considero que el sistema instaurado por dichos artículos constituyen una censura indirecta, lo cual infringe el Derecho a la Libertad de Expresión.

XIV) El artículo 142 también fue analizado en la multicitada 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 cánticos electorales”.*

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

XV) 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.

XVI) Respecto al artículo 191, en virtud de considerar inconstitucional el artículo 59, va de suyo que esta norma también debe ser declarada inconstitucional por vía consecencial puesto que se trata de una norma instrumental a dicho artículo. Lo mismo ocurre con el artículo 192 al haberse hecho lugar a la inconstitucionalidad del artículo 60.

XVII) En cuanto al artículo 194, a diferencia de lo sostenido por el Fiscal de Corte, considero que la norma en forma íntegra debe ser declarada inconstitucional.

Respecto al primer inciso, entiendo que no puede hacerse caducar un permiso sin que exista causa que lo justifique, si el legislador pretende regular los plazos de los permisos no puede hacerlo revocando de plano los existentes sin necesidad de invocar causa alguna.

Atento a que a mi juicio debe ser declarado inconstitucional el artículo 125, va de suyo que el inciso 2 del presente artículo debe ser declarado inconstitucional por tratarse de una norma instrumental.

El inciso 3 de este artículo también es instrumental del artículo 126, el cual como vimos debe ser declarado inconstitucional.



Respecto al inciso 4, como bien señala el representante del Ministerio Público, no resulta admisible una norma que simultáneamente establezca la inmediata caducidad de las autorizaciones para un cierto grupo de empresas y la extensión "sine die" para otras, igualmente poseedoras de permisos tan precarios y revocables como las otras.

XVIII) Por último, en cuanto al artículo 197 coincido con el Fiscal de Corte en cuanto a que la norma es violatoria del Principio de Igualdad, puesto que se establece un beneficio en favor de los medios de comunicación del interior sin existir fundamentos objetivos sobre tal diferenciación. Por lo tanto el artículo debe ser declarado inconstitucional.

**DISCORDE PARCIALMENTE:**

Porque entiendo que corresponde desestimar la acción de declaración de inconstitucionalidad pro-

movida respecto de los arts. 60 literal C inc. 1, 117 inc. 5 y 149 inc. 2 de la ley 19.307.

**DR. FELIPE HOUNIE**  
**MINISTRO DE LA SUPREMA**  
**CORTE DE JUSTICIA**

1) En cuanto al art. 60 literal C inc. 1.

Considero que esta norma no vulnera la libertad de expresión ni la de

comunicación. Y no lo hace porque no impone qué debe decir el servicio de comunicación audiovisual; no le impone contenidos, como sí lo hacen los incisos segundo y tercero del literal C.

Así como el hecho de que un porcentaje de la programación deba ser de producción nacional no determina, por sí solo, la línea editorial o el contenido del programa de que se trate (art. 60 lits. A, B y D), tampoco acarrea tal consecuencia el hecho de que la programación nacional deba ser realizada, en un determinado porcentaje, por productores independientes.

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 audiovisual nacional de producción independiente, asegurándole ciertos porcentajes, lo que supone, a mi juicio, una razón de interés general que surge del propio contexto de la ley y que torna

constitucional la limitación a la libertad de empresa.

2) En cuanto al art. 117 inc.

5.

La accionante sostuvo que lo dispuesto en el art. 117, en cuanto establece el deber de los servicios de televisión para abonados no satelitales de incluir en su paquete básico las señales de los servicios de radiodifusión de televisión abierta, cuya área de cobertura sea similar al área de prestación del servicio, en forma gratuita, es inconstitucional (incs. 2 y 5).

Concretamente, afirmó que se vulneraban los derechos constitucionales de propiedad y de explotación en exclusiva de obras protegidas por la legislación sobre derechos de autor (arts. 7, 32 y 33 de la Constitución). Invocó también como vulnerado el art. 72, pero no desarrolló ningún argumento respecto a cómo se lo vulneraría, lo que me exime de pronunciarme al respecto (fs. 301vto.).

Considero que la accionante está legitimada por tratarse de un canal de televisión abierta a quien la disposición impugnada le impone licenciar su señal sin contraprestación alguna, debiendo asumir los costos de "entrega".

Empero, estimo que no existe vulneración de ninguno de los derechos invocados.

La disposición impugnada no impone traslación del dominio de derecho alguno, sino una suerte de licencia obligatoria de la emisión del canal que amplía su radio de cobertura.

Cabe señalar que la naturaleza del derecho de propiedad no muta por referir a derechos inmateriales protegidos por el régimen de propiedad intelectual al que refiere la accionante sin mayor precisión (no señala qué tipos de derecho de propiedad intelectual tendría concretamente, más allá del que se presume tiene sobre la emisión en su conjunto de su canal), (fs. 299-301vto.). De hecho, el art. 33 de la Carta que invocó no consagra un tipo de propiedad de distinta naturaleza a la del art. 32, sino que se limita a encomendar al legislador su reconocimiento legal.

En lo que refiere a la alegada vulneración del derecho de propiedad, sustento de la pretensión analizada, me remito a lo expuesto en esta decisión al analizar la regularidad constitucional del art. 95 literales A y B (considerando III, numeral 12).

3) En cuanto al art. 149 inc. 2.

Como se analizó en el considerando II, numeral 1, de esta decisión, la restricción del goce del derecho a un igual trato por la

ley es posible y está constitucionalmente prevista (art. 7 de la Constitución).

En el caso, esta limitación cumple con los requisitos que habilitan la restricción de derechos fundamentales, desde que fue impuesta por razones de interés general, a saber: tutelar al consumidor de servicios audiovisuales y asegurar la efectividad de los principios y fines de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual consagrados en el art. 7 de la ley 19.307.

Al restringir el goce de derechos fundamentales, el legislador no solo está limitado por la previsión de que la ley restrictiva del goce de derechos humanos o fundamentales se realice por "razones de interés general", como expresa el art. 7 de la Carta. En efecto, también lo está por otros requisitos respecto de cuya procedencia existe consenso en la más autorizada doctrina tanto internacional como nacional (cf. Robert Alexy, "Los derechos constitucionales y el sistema jurídico", en "Teoría del discurso y derechos constitucionales", Fontamara, 2005, México, págs. 78-88; Jesús María Casal Hernández, "Condiciones para la limitación o restricción de Derechos Fundamentales", en Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, Número 3 (2002), pág. 109; Carlos Bernal Pulido, "Estructura y límites de la ponderación",

edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, No. 26, 2003, págs. 225-227; Martín Risso Ferrand, "Algunas garantías básicas de los derechos humanos", FCU, Montevideo, 2a. Ed., págs. 36-39 y 134-136).

La jerarquía constitucional de tales requisitos se desprende de lo dispuesto en los arts. 7 y 72 de la Constitución (cf. Martín Risso, ob. cit., págs. 134-136).

En cuanto a cuáles son estos requisitos, por su claridad expositiva, seguiré el planteo del Prof. Jesús María Casal Hernández, aun cuando en nuestro medio este tema ha sido analizado en similar sentido y con igual claridad, aunque en desarrollo más extenso, por el Prof. Martín Risso en la obra antes citada, en particular en sus capítulos IV y V.

A) Dentro de los requisitos formales se encuentran los siguientes: a) reserva legal; b) determinación o precisión de la regulación; c) carácter orgánico de la ley (debe tratarse de una ley en sentido orgánico-formal).

B) Dentro de los requisitos materiales se enumeran: a) licitud del fin perseguido; b) proporcionalidad; c) intangibilidad del contenido esencial del derecho; y d) compatibilidad con

el sistema democrático.

Como desarrollaré a continuación, todos estos requisitos se cumplen en el caso de la restricción al goce del derecho a igual tratamiento por la ley impuesta a los servicios de comunicación audiovisual privados en el art. 149 inc. 2.

A) En cuanto a los requisitos de carácter formal.

La restricción cuestionada está contenida en una ley en sentido orgánico-formal, lo que salva dos de los tres requisitos formales (el de "reserva legal" y el del "carácter orgánico de la ley": que deba tratarse de una ley en sentido orgánico-formal).

A su vez, la restricción impuesta cumple con el tercer requisito de esta naturaleza: que se trate de una restricción precisamente determinada, lo cual surge de la mera lectura del art. 149. Me permito destacar que lo que este requisito establece es que la restricción de que se trate sea precisa, y ello está sobradamente cumplido en este caso: se restringe el derecho a un tratamiento igualitario de los prestadores de servicios de comunicación privados, estableciéndose una preferencia a favor de los públicos en cuanto al derecho a la asignación de canales radioeléctricos, ubicación de infraestructura necesaria

para el servicio, así como en todo lo relativo a las demás condiciones de instalación y funcionamiento.

Se ha señalado por la Sra. Ministra, Dra. Elena Martínez, que la inconstitucionalidad de esta disposición radica en que consagra una desigualdad sobre una base demasiado indeterminada para resultar ajustada a la norma constitucional, por lo que carece de la precisión requerida para poder restringir un derecho fundamental en forma ajustada a la Constitución.

Cierto es que cualquier restricción de un derecho fundamental debe ser precisa.

Así lo impone la razón y la doctrina especializada en la materia al fijar como un requisito para la restricción de derechos fundamentales el que estamos analizando: la precisión.

Ahora bien, ¿"precisión" en cuanto a qué? Parece claro que lo que debe ser preciso es la limitación del derecho fundamental de que se trate; en el caso: la limitación del goce del derecho a un igual trato por la ley.

Y ello se cumple cabalmente en el caso del art. 149 inc. 2: la limitación afecta a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad privada, en beneficio de los prestadores de titularidad pública. Por ello, no



advierto ninguna vaguedad o imprecisión en la determinación del alcance de la limitación legal del principio de igualdad cuestionada por la parte actora.

La base de la distinción es clarísima: los canales públicos por un lado y los canales privados por otro; los canales públicos tienen preferencia sobre los privados para prestar el servicio.

La vaguedad que denuncia la Dra. Martínez refiere a que el régimen más beneficioso de los actores públicos no estaría claramente determinado por haberse utilizado el giro "tendrán preferencia sobre los particulares (...) en todo lo relativo a las demás condiciones de instalación y funcionamiento". Pues bien, tal extremo, la supuesta vaguedad del régimen más beneficioso para el sector público, no incide en la cuestión a resolver, que es si la distinción entre públicos y privados se ajusta o no a la Constitución. Por otra parte, considero que "las condiciones de instalación y funcionamiento" de un servicio de comunicación audiovisual no es una materia vaga o imprecisa; por el contrario, está sometida a una regulación minuciosa desde larga data.

B) En cuanto a los requisitos materiales.

Primer requisito material:  
la licitud del fin perseguido.

Del texto de la norma se advierte la licitud del fin perseguido por la disposición impugnada, el cual se enmarca en la finalidad general de la ley. Ésta contempla la tutela del consumidor de servicios de comunicación audiovisual y la dimensión colectiva de la libertad de expresión. Por ejemplo, lo establecido en los arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y, en particular en este caso, los arts. 7 lit. E y 10 lit. B: el principio de no discriminación. En cuanto a la finalidad general de la ley, me remito a lo señalado en el considerando II, numeral 2, de esta decisión: "Los derechos en pugna y la ley 19.307".

Segundo requisito material: la proporcionalidad.

Cabe detenerse en el concepto de proporcionalidad.

Ha señalado certero estudio sobre el punto:

*Toda limitación o restricción legal de derechos fundamentales debe satisfacer las exigencias del principio de proporcionalidad, también denominado de prohibición de exceso, que en la jurisprudencia constitucional europea ha desempeñado una función capital en el control de las injerencias legislativas en tales derechos. (...) principio implícito propio del Estado de Derecho, el principio de*

*proporcionalidad ha desplegado su potencialidad en el control de la licitud de la actividad legislativa. Sus implicaciones jurídicas o algunas de éstas se cubren en ciertos ordenamientos bajo el concepto de razonabilidad.*

*Son tres las manifestaciones del principio mencionado: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de la medida restrictiva o limitativa (cf. Casal Hernández, ob. cit., págs. 124-125).*

La idoneidad supone que la restricción es apta para alcanzar el fin perseguido por la ley que la contempla; es un criterio fáctico en el sentido de que debe existir un cierto grado de probabilidad de que, mediante la restricción, se logre el objetivo de la ley restrictiva (cf. Casal Hernández, ob. cit., pág. 125).

La ley considera a los servicios de comunicación audiovisual como portadores de contenidos de tal valía que no deben considerarse únicamente por su valor comercial (art. 5), sino como soportes de la promoción de la integración social y la igualdad (art. 6), como entidades que tienen por fin asegurar la difusión y promoción de la identidad nacional (art. 7 lit. E). En ese marco, asegurar que todas las personas consumidoras de servicios de comunicación audiovisual no sean objeto de prácticas

publicitarias encubiertas, así como que conozcan con antelación la programación que se les brinda, demuestra la idoneidad de la medida restrictiva analizada.

La necesidad, apunta Casal Hernández, se satisface cuando no existe una medida alternativa menos gravosa para el derecho, que sea a la vez idónea para alcanzar, con igual grado de efectividad, el objetivo propuesto (ob. cit., pág. 125).

La proporcionalidad en sentido estricto conduce a un examen de la razonabilidad de la medida legalmente prevista considerada en su globalidad, mediante la ponderación de la limitación o restricción sufrida por el derecho, por un lado, y del fin que se busca alcanzar, por el otro. Si el acortamiento de las posibilidades de goce o ejercicio sufrido por el derecho resulta excesivo en relación con el objetivo propuesto, la medida es desproporcionada y, por consiguiente, ilícita. De ahí que el juicio sobre la proporcionalidad en sentido estricto se centre en la relación medios-fines, que debe ser balanceada o proporcionada (cf. Casal Hernández, ob. cit., págs. 125-126).

En el caso, la restricción al principio de igualdad resulta ajustada a las manifestaciones del principio de proporcionalidad que vengo de enunciar (necesidad y proporcionalidad en

sentido estricto), teniendo en cuenta los fines de la ley y los medios disponibles para alcanzarlos.

En efecto, se busca asegurar el cumplimiento de los fines de la ley, a cuyos efectos se entiende que resulta más efectivo el accionar de entidades de titularidad pública, que no se encuentran constreñidas por el fin de lucro.

Tercer requisito material:  
la intangibilidad del contenido esencial del derecho.

Este requisito presupone que los derechos fundamentales pueden ser limitados o restringidos por ley cuando exista justificación suficiente, pero nunca sería admisible su desnaturalización, vaciamiento o supresión (cf. Casal Hernández, ob. cit., pág. 127; Opinión Consultiva 5/85 de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, párrafo 67).

En el caso, es claro que el derecho de igualdad de la accionante no se ha visto suprimido o desnaturalizado por la disposición impugnada, desde que la norma no la priva de la calidad de prestadora de servicios de comunicación audiovisual.

Cuarto requisito material:  
la compatibilidad con el sistema democrático.

Tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como la Convención Americana sobre Derechos Humanos otorgan gran

significación a la democracia como parámetro para medir la licitud de las limitaciones o restricciones de derechos humanos (cf. Casal Hernández, ob. cit., pág. 134).

Así, el art. 32.2 de la Convención, inspirado en el art. 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece: *Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.* Y en el mismo sentido se expide el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

Es más, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, precisamente en relación con el art. 13 de la Convención Americana sobre libertad de pensamiento y expresión, que el juicio sobre si una restricción a la libertad de expresión es necesaria para asegurar alguno de los objetivos mencionados en el art. 13.2 "tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas" (Opinión Consultiva 5/85, párrafo 44).

Y en el caso, la disposición enjuiciada cumple con el requisito de compatibilidad democrática, en el sentido de que asegura una mayor calidad de la emisión, cumpliendo con los

demás requisitos formales y materiales de restricción de derechos fundamentales.

En definitiva, en el caso del art. 149 inc. 2 se asiste a una restricción del goce de un derecho constitucional (el derecho a recibir igual tratamiento por parte de la ley) fundada en razones de interés general, instrumentada en forma respetuosa de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como de los demás requisitos emanados de los arts. 7 y 72 de la Constitución y recogidos por la práctica de los principales tribunales constitucionales del mundo.

**DRA. ELENA MARTÍNEZ  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA**

**DISCORDE PARCIALMENTE:** en cuanto entiendo que corresponde declarar inconstitucional la parte final del literal A del artículo 60 por resultar contrario al principio de igualdad (artículo 8 de la Constitución).

Asiste razón a la parte actora en cuanto entiendo que la norma impugnada transgrede la igualdad consagrada constitucionalmente

En primer lugar, respecto de la impugnación de la norma fundada en la vulneración del derecho a la libertad de expresión, se comparte la posición de la mayoría en la presente sentencia (tal

como fuera expuesto en la Sentencia No. 79/2016).

Sin perjuicio de ello, considero que la norma resulta parcialmente inconstitucional por transgredir el derecho a la igualdad.

La oración final del literal A del artículo 60 dispone que: *"Un porcentaje de esta programación, que será determinado en la reglamentación, será de producción local o propia atendiendo a la diferente realidad de la televisión del interior y Montevideo"*.

La actora sostiene que el inciso final del literal A del art. 60 resulta contrario al principio de igualdad por generar un tratamiento desigualitario infundado respecto de los prestadores públicos.

No resulta fundamento bastante para justificar tal desigualdad el que pretende alegar el Poder Legislativo al evacuar el traslado de la presente acción, al referirse a la naturaleza de los fines públicos que se persiguen por estos servicios, ya que el fomento de lo local es un principio establecido por la propia Ley No. 19.307.

Finalmente, se considera necesario aclarar que en el presente pronunciamiento corresponde declarar inconstitucional la norma referida



supra, a diferencia de lo sostenido en la Sentencia No. 79/2016 dictada en los autos "*DIRECTV DE URUGUAY LIMITADA c/ PODER LEGISLATIVO. Acción de inconstitucionalidad Arts. 32, 33, 39 inc. 3, 40, 55, 56, 66, 68, 97, 98, 115 a 117, 139, 142 y 176 a 186 de la Ley No. 19.307*", IUE: 1-18/2015, ya que en estos autos existe específica impugnación en tal sentido.

Por todo ello, considero que corresponde declarar inconstitucional la parte final del literal A del artículo 60, tal como lo sostuve, por ejemplo, en el caso Tractoral S.A. (Sentencia No. 180/2016).

**DR. CARLOS ALLES FABRICIO**  
**PRO-SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA**  
**CORTE DE JUSTICIA**