

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 27 de octubre de 2015.

Vistos los autos: "Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 2/45, Nobleza Piccardo S.A.I.C y F., empresa que se dedica, entre otras actividades, a la compra, elaboración, venta, importación y exportación de tabaco, cigarrillos y artículos del ramo o para fumadores, con domicilio en la Capital Federal, promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ante el Juzgado Federal n° 1 de Santa Fe, contra la Provincia de Santa Fe, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 12.432, que crea el programa de control del tabaquismo.

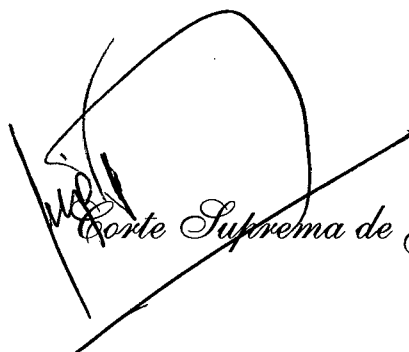
Cuestiona la normativa local en cuanto —a su entender— le prohíbe efectuar la publicidad y promoción de los productos del tabaco y sus derivados destinados al consumo humano y el auspicio de eventos deportivos y culturales, lo cual viola la ley nacional 23.344 y su complementaria la ley 24.044 que regula, a nivel nacional, la publicidad de cigarrillos y, en consecuencia, el principio de supremacía establecido en el art. 31 de la Constitución Nacional, como así también lo dispuesto en los arts. 14, 16, 17, 18, 19, 28, 32, 75, 121, 126 y concordantes de la Constitución Nacional; el decreto del P.E.N. 2284/91 ratificado por la ley 24.307; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sostiene la inconstitucionalidad de la ley provincial sobre la base de la incompetencia de la provincia para legislar el punto, dado que -a su juicio- el ejercicio del poder de policía sobre esta materia fue delegado a la Nación, y se trata de un supuesto de comercio interjurisdiccional, que involucra los intereses económicos de toda la población, según lo dispuesto en los arts. 75, incs. 12, 13, 18 y 19 de la Ley Fundamental.

Argumenta en ese sentido que aun cuando se considere que el poder de policía en materia de "salubridad y salud pública" es de competencia concurrente de la Nación y de las provincias, desde el momento en que el Congreso Nacional lo ejerció, al sancionar la ley 23.344, sobre consumo y publicidad de los productos relacionados con el tabaco, tales extremos quedaron subordinados al orden federal. Entiende que la provincia debió abstenerse de interferir en una materia que fue regulada por el órgano federal, máxime cuando se han establecido mayores restricciones a las allí previstas.

Sostiene también la inconstitucionalidad de la ley provincial por la violación de principios y garantías constitucionales, pues pone de resalto que la prohibición total y arbitraria en que incurre la norma local es lo opuesto a una reglamentación razonable, que excede el poder de policía local, hiere la razonabilidad, vulnera el principio de igualdad, afecta la libertad de expresión y la libertad económica de la empresa.

Deja a salvo, no obstante, la responsabilidad corporativa de Nobleza Piccardo en orden al consumo informado del ta-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

baco en personas mayores, así como la adecuación de su actividad a estándares internacionales.

Concluye en que la Provincia de Santa Fe no puede, so pretexto de ejercer el poder de policía de salubridad, invadir una esfera atribuida a la Nación, obstruyendo así el ejercicio de potestades nacionales, con lesión a sus derechos en tanto ese proceder -a su entender irrazonable- le ocasiona un grave perjuicio patrimonial, toda vez que viola el ejercicio de una actividad comercial que se reputa lícita.

Solicita que se dicte una medida cautelar para que la provincia se abstenga de aplicar la ley local 12.432, que aquí se cuestiona, y de emitir cualquier acto o medida que modifique el *statu quo* actual, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en la presente causa.

II) A fs. 46, el señor juez federal interviniente se declaró incompetente por ser demandada una provincia en una causa de manifiesto contenido federal -inconstitucionalidad de una ley provincial- considerando que el proceso debía tramitar en la instancia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de acuerdo con los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

III) A fs. 72/75, el Tribunal declaró su competencia para entender en estas actuaciones en instancia originaria, corrió traslado de la demanda y rechazó la medida cautelar solicitada.

IV) A fs. 129/150, la Provincia de Santa Fe contesta la demanda.

Al efectuar una negativa general sobre las cuestiones planteadas, desconoce la acción intentada pues a su entender no concurren los presupuestos para su procedencia, dado que la actora no ha ofrecido elemento de convicción alguno que permita demostrar la existencia de un acto en ciernes o que permita advertir que los efectos de un acto de aplicación se encuentren concretados.

Afirma que la Constitución Nacional no confirió a la Nación una potestad regulatoria exclusiva en materia de salubridad, sino que en ese ámbito la incumbencia podía considerarse no delegada o, al menos, concurrente y de cooperación.

Afirma además que la regulación federal no supone el desplazamiento de las competencias locales, pues lo contrario implicaría sostener, implícitamente, la derogación del art. 19 de la Constitución de la provincia, que reconoce la tutela del derecho a la salud y las obligaciones a cargo del Estado provincial que de ello se derivan.

Sostiene que el consumo del tabaco (activo y pasivo) provoca un grave riesgo para la salud de la población; y que dicho consumo se encuentra estrechamente vinculado con la publicidad por sus efectos engañosos sobre las consecuencias que trae aparejadas.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Aduce que no cabe válidamente sostener la preeminencia de las cláusulas del comercio y del progreso como óbice al ejercicio del poder de policía sanitario local.

Reivindica que el ejercicio del poder de policía en sentido estricto, en materia de salubridad, moralidad y seguridad, ha sido reconocido desde los orígenes constitucionales como una legítima competencia local.

Explica que dado que la ley nacional 23.344 no se ajusta a los pactos internacionales -tales como el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (en adelante CMCT)-, se operó, en la misma línea de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la causa "Olmedo Bustos y otros c/ Chile", del 5 de febrero de 2001, una hipótesis de declinación de competencias de la Nación a favor de las autoridades locales lo cual justifica que la provincia ejerza su tutela sobre el derecho a la salud.

Pone de resalto que el contenido y el mandato de la ley 12.432 se ciñen a la competencia provincial en la materia relativa a la salubridad pública.

Finalmente, solicita al Tribunal que valore la posibilidad de convocar a una audiencia pública, atento el interés público involucrado y la relevancia del asunto en la protección integral de los derechos humanos (fs. 150).

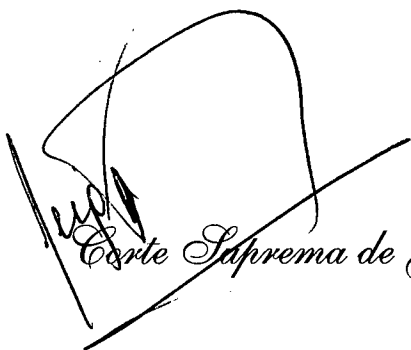
V) A fs. 502, la señora Procuradora Fiscal entendió en su dictamen que "En atención a que se ha dictado en el ámbito nacional la ley 26.687, que regula la publicidad, promoción y

consumo de los productos elaborados con tabaco, al tiempo que deroga las leyes 23.344 y su modificatoria 24.044 -cuyas disposiciones la actora había considerado, al promover la acción declarativa de inconstitucionalidad, que colisionaban con la ley local 12.432- y habida cuenta de que los pronunciamientos de la Corte deben ceñirse a las circunstancias existentes al momento de dictar sentencia (Fallos: 311:787)...", correspondía correr traslado a las partes para que se pronuncien a su respecto.

VI) Mientras la causa se encontraba radicada ante esta Corte, el Congreso de la Nación sancionó el 1° de junio de 2011, la ley 26.687 de regulación de la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco, cuyo art. 41 dispuso abrogar la ley 23.344 y su modificatoria ley 24.044.

VII) En su mérito, a fs. 503, el Tribunal corrió traslado por su orden a las partes para que se expidieran sobre la incidencia de la nueva ley nacional en estas actuaciones.

VIII) A fs. 506/509, la Provincia de Santa Fe contestó el traslado ordenado por el Tribunal y sostuvo que la causa iniciada no había devenido abstracta, toda vez que la actora cuestiona la competencia provincial para ejercer el poder de policía en materia de salud y salubridad, además porque la ley 26.687 ha ratificado la razonabilidad del contenido de las disposiciones de la ley provincial 12.432, incluso siendo más estricta que esta última. En conclusión, considera que no se han modificado sustancialmente las condiciones de este juicio, pues se ha demostrado que: (i) no incurrió en un vicio de incompetencia al sancionar el ordenamiento local, ya que las incumbencias



Corte Suprema de Justicia de la Nación

en materia de salud son concurrentes o de cooperación; (ii) no se dan los presupuestos de la acción meramente declarativa ni la actora ha acreditado en el curso del proceso un daño con entidad como para verificar un caso judicial; (iii) la razonabilidad de la legislación local no solo tiene actualmente apoyo en la ley sancionada por el Congreso Nacional, sino que antes de ello se encontraba precedida de compromisos internacionales y estudios propios de la provincia que se citaron en el proceso; (iv) la sola circunstancia de que la Nación no haya adecuado con anterioridad su legislación al Convenio Marco, resultó suficiente justificación para que la provincia estableciera las prohibiciones y restricciones pertinentes como lo hizo al sancionar la ley 12.432.

IX) A fs. 511/531, la actora contesta el traslado ordenado a fs. 503. Sostiene que aun cuando la ley 26.687 impone restricciones mayores a la fabricación y comercialización de productos elaborados con tabaco, no corresponde cuestionar la constitucionalidad de la citada ley en este proceso, ya que ello escapa al objeto de la demanda e importaría una modificación sustancial de la litis.

Según su criterio, la ley provincial contiene regulaciones más restrictivas a sus derechos constitucionales que la nueva ley nacional. Afirma que mantiene un interés concreto y actual en la continuidad de la demanda entablada en autos, no solo en lo que respecta a la violación de competencias nacionales para dictar las normas sobre la materia, sino también en lo que hace a la directa afectación de sus derechos y garantías

constitucionales de propiedad, de gozar de libertades económicas y de expresión.

De esa manera -aclara-, los principales cuestionamientos dirigidos contra la ley provincial 12.432, en lo relativo a las limitaciones en materia de comunicaciones y realización de actividades promocionales, no han sido alterados por las nuevas regulaciones establecidas en la ley 26.687, sino que -según su parecer- más bien sucede lo contrario, pues la sanción de la nueva ley nacional constituye una palmaria evidencia de que la Provincia de Santa Fe invadió e invade competencias propias del gobierno federal.

Si bien admite que el ejercicio del poder de policía, a los fines de promover el bienestar general, regular la vida social y económica para satisfacer los requerimientos de la sociedad en orden al bien común, y velar por la vida, salud, moralidad, propiedad y seguridad de sus habitantes ha sido atribuido tanto a la Nación como a las provincias, considera que en este caso solo le corresponde dicho ejercicio a la primera.

Funda su posición en los siguientes argumentos: a) el ejercicio del poder de policía a los fines de regular la actividad del tabaco está destinado a satisfacer una necesidad genérica de toda la población del territorio de la Nación y no de cada provincia o municipio en particular y la medida que se adopte tendrá incidencia en los intereses económicos generales del país. Esta idea se reafirma en el hecho de que la publicidad del tabaco estaba regulada a nivel nacional por la ley 23.344 y ahora lo está por la ley 26.687; b) la nueva ley nacional prevé una



CSJ 188/2006 (42-N)/CS1

ORIGINARIO

Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

política integral en la materia, la cual ya no se limita a la cuestión de publicidad y propaganda, sino que, además, incorpora otros aspectos de trascendental importancia, como lo son (i) determinadas exigencias para el comercio de los productos elaborados con tabaco; (ii) recaudos en cuanto al empaquetamiento y a la producción de esos mismos productos; (iii) el establecimiento de una autoridad de aplicación en el ámbito nacional y la imposición a las provincias del régimen legal en cuanto a prohibiciones, sanciones y destinos de las multas y (iv) la regulación de aspectos vinculados con la seguridad e higiene del trabajo, etc.


Puntualiza también que: a) la finalidad que se persigue con estas normas se relaciona directamente con el interés común de toda la población, en tal mérito debe presentar características uniformes en todo el país. Ello es así, ya que este tipo de medidas tienen proyección sobre la economía nacional y sobre el consumo popular (Fallos: 252:39); b) El ejercicio del poder de policía, en estos casos, es competencia de la Nación, en virtud de lo dispuesto en el art. 75, incs. 13, 18 y 19 de la Constitución Nacional; c) las disposiciones de la ley 12.432 exceden la regulación del "comercio meramente interno" de la provincia, ya que aquel existe cuando el "artículo se produzca, venda o consuma en una provincia" (Fallos: 239:343), mientras que en este caso se trata de un comercio que atañe a más de una provincia; d) la Nación ya ha regulado sobre el consumo y la publicidad de los productos relacionados con el tabaco mediante la ley 23.344, y actualmente la ley 26.687 ha establecido una reglamentación aun más detallada y restrictiva de la materia; e)

una vez que la Nación ejerció su poder de policía sobre la base de las cláusulas del progreso y del desarrollo (art. 75, incs. 18 y 19), las provincias y municipios no pueden interferir en la materia ya regulada.

Infiere lo antedicho del hecho de que se trata en la especie de facultades que dejaron de ser concurrentes, lo cual significa que son atribuciones conferidas al Estado Federal y, mientras sean por él ejercidas, están vedadas a las provincias, máxime cuando de lo que se trata es de establecer mayores restricciones a las ya dispuestas por la ley nacional.

Sostiene sus agravios en que en casos de repugnancia efectiva entre tales facultades, la Corte ha dicho que siempre que la atribución se haya ejercitado por la autoridad nacional dentro de la Constitución prevalecerá el precepto federal (Fallos: 239:343). En su mérito, aduce, las provincias no pueden, so pretexto de ejercer el poder de policía, invadir la esfera de la Nación, impidiendo u obstruyendo el ejercicio de la competencia del Congreso, o privando a cualquier habitante de las libertades reconocidas por la Ley Fundamental, sin respetar los límites de sus arts. 19 y 28.

En otro orden de ideas, interpreta que el art. 39 de la ley 26.687 reserva las facultades regulatorias provinciales únicamente para el ámbito de su exclusiva competencia, por tal motivo entiende que, en este caso, la Provincia de Santa Fe solo puede dictar normas complementarias relacionadas con todo lo concerniente a las autoridades de aplicación en el ámbito provincial, a la posibilidad o no de fumar en edificios públicos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

provinciales, a la incorporación de aspectos adicionales sobre esta materia en los planes educativos u otras situaciones análogas.

Asimismo, y por último, enfatiza que ley 26.687 ha venido a reafirmar que una prohibición total y absoluta de publicidad comercial, tal como la que en -su concepto- impone la ley 12.432, resulta inconstitucional.

X) A fs. 533/537, obra el dictamen del señor Procurador General de la Nación acerca de las cuestiones constitucionales propuestas.

Considerando:

1°) Que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte, según lo dispuesto en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

2°) Que la firma Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. promueve acción declarativa contra la Provincia de Santa Fe con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 12.432 en la que se establecieron prohibiciones y limitaciones relativas a la publicidad y promoción de los productos derivados del tabaco, a su consumo y a su venta. Sostiene que su aplicación afecta disposiciones constitucionales y el ámbito de validez de la ley nacional 23.344, que regula la forma y condiciones de la publicidad de los productos tabacaleros.

3°) Que corresponde dejar establecido que de conformidad con lo que se desprende de los resultandos precedentes, el

asunto propuesto se ciñe al examen de la ley de la Provincia de Santa Fe 12.432, frente a las disposiciones constitucionales relacionadas con la ley nacional vigente en la materia, 26.687, dado que la ley nacional 23.344 (y su complementaria 24.044) ha sido expresamente abrogada por aquella.

4°) Que la demanda deducida constituye una vía idónea para suscitar la intervención de este Tribunal, pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta sino que procura precaver los efectos que la aplicación de la ley provincial produce en la actividad lícita de la empresa actora, quien le atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal; a la par de fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto (Fallos: 311:421; 318:30; 323:1206; 327:1034, y CSJ 481/2003 (39-A)/CS1 "Argenova S.A. c/ Chubut, Provincia del s/ acción declarativa", sentencia del 14 de diciembre de 2010).

En efecto, al fundarse la presente acción en la interpretación de la ley local, su confrontación con normas constitucionales y con las disposiciones nacionales pertinentes en virtud de la afectación a la libertad de expresión e información, y de ejercer una industria lícita -en la que se subsumen los agravios que se denuncian-, se configura un conflicto concreto, real y sustancial, que admite remedio específico a través de una decisión de carácter definitivo, entendida como diferente de una opinión que advierta cuál debería ser la norma en un estado de hecho hipotético (Fallos: 316:1713; 320:1556 y 2851; 324:333; 331:2178 y causa CSJ 481/2003 (39-A)/CS1 "Argenova S.A. c/ Chubut, Provincia del s/ acción declarativa", ya citada).



5°) Que para llevar adelante tal cometido, cuando se iniciaron estas actuaciones, era necesario confrontar la ley provincial 12.432 con las leyes nacionales 23.344 y su complementaria 24.044, pero estas últimas fueron derogadas por la ley 26.687.

Ello motivó que las partes se pronunciaran a favor de la continuación del proceso según surge de fs. 506/509 y 511/531.

De la lectura de sus términos es fácil colegir que la ley 26.687 proyecta sus efectos sobre el *sub lite*, en la medida en que regula la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco de un modo diverso al de la ley local.

En tales condiciones se mantienen los agravios invocados y el consiguiente interés declarado por las partes a fs. 506/509, 511/531 y 559/560 en la resolución de la cuestión constitucional ya expuesta.

6°) Que la ley 12.432 de la Provincia de Santa Fe -en lo que aquí interesa- ordena en su art. 7°, "Prohíbese, en todo el territorio de la provincia la publicidad directa e indirecta de los productos del tabaco destinados al consumo humano a través de la acción de fumar, cualquiera sea su medio de difusión".

También establece la prohibición de auspiciar eventos deportivos y culturales y de participar de ellos con indumentaria que contenga publicidad de empresas y/o marcas dedicadas a la producción y/o distribución de tabaco y sus derivados (art.

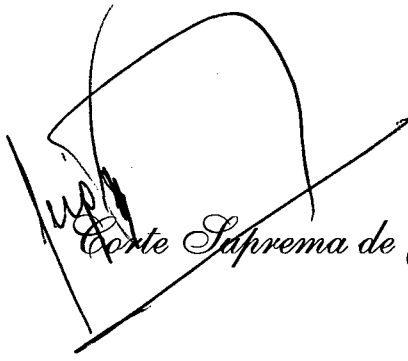
8°) y fija sanciones frente a su incumplimiento (art. 10); en esto último remite a las penas previstas en la ley local 10.703 -Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe-, tales como la multa, el arresto, el decomiso, la clausura, la inhabilitación, entre otras.

Por medio del decreto local 2759/05 se reglamentó la ley 12.432.

7°) Que el control del tabaco a nivel nacional está sujeto a la economía de la ley 26.687, de Regulación de la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco, sancionada el 1° de junio de 2011.

Su capítulo II, se dedica a la publicidad, promoción y patrocinio. Así, en el art. 5° se prohíbe "la publicidad, promoción y patrocinio de los productos elaborados con tabaco, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de difusión o comunicación".

Seguidamente en el art. 6° se establecen las "excepciones" legales a dicha prohibición, cuales son: "a) En el interior de los lugares de venta o expendio de productos elaborados con tabaco, conforme a lo que determine la reglamentación de la presente ley; b) En publicaciones comerciales destinadas exclusivamente a personas o instituciones que se encuentren involucradas en el negocio del cultivo, fabricación, importación, exportación, distribución, depósito y venta de productos elaborados con tabaco; c) A través de comunicaciones directas a mayores de dieciocho (18) años, siempre que se haya obtenido su consentimiento previo y se haya verificado su edad".



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Asimismo, por medio del art. 7° se dispone que, "En todos los casos la publicidad o promoción deberá incluir uno de los siguientes mensajes sanitarios, cuyo texto estará impreso, escrito en forma legible, prominente y proporcional dentro de un rectángulo de fondo blanco con letras negras, que deberá ocupar el veinte por ciento (20%) de la superficie total del material objeto de publicidad o promoción...", individualizándose a continuación cuáles deben ser esas advertencias.

Y por el art. 8°, se prohíbe "a los fabricantes y comerciantes de productos elaborados con tabaco, realizar el auspicio y patrocinio de marca en todo tipo de actividad o evento público, y a través de cualquier medio de difusión".

Entre las disposiciones finales se destaca el art. 39, por el cual se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a sancionar, para el ámbito de su exclusiva competencia, normas de similar naturaleza a las dispuestas para el ámbito nacional.

8°) Que la reglamentación de la ley 26.687, está dada por el decreto 602/2013, del 28 de mayo de 2013, por cuyo art. 1° se aprueban los contenidos de su anexo, y por medio del art. 2°, se crea la Comisión Nacional de Coordinación para el Control del Tabaco, que funcionará en el ámbito del MINISTERIO DE SALUD, con el fin de asesorar y coordinar políticas intersectoriales destinadas a la aplicación de la referida ley. Se determina allí su integración con funcionarios de diversas Secretarías y organismos del Poder Ejecutivo Nacional.

A su vez, se invita a participar de la Comisión a los programas o áreas de las demás jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires relacionados con el control del tabaco, y a las provincias que no lo hayan hecho, "...a crear Programas Provinciales de Control del Tabaco, con el objeto de coordinar a nivel provincial y con el Programa Nacional de Control del Tabaco del MINISTERIO DE SALUD a nivel nacional, las acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos de la citada ley".

9°) Que sentado lo anterior, cabe recordar que los agravios de la actora se dirigen a cuestionar en primer lugar la competencia de la Provincia de Santa Fe para legislar la materia, a través del dictado de la ley que se impugna con fundamento en el art. 75, incisos 13, 18 y 19.

Asimismo, se pretende que aun en la hipótesis de que tales facultades fuesen reconocidas en cabeza de la autoridad provincial, se declare la inconstitucionalidad en punto a la prohibición total a la publicidad del tabaco que contiene la norma local, por exceso del poder de policía y la afectación de los principios de razonabilidad, igualdad, libertad de expresión y libertad económica, entre otros derechos invocados (v. fs. 562 vta.).

10) Que como fundamento liminar para el estudio del primer planteo constitucional, es preciso indicar que la regla configurativa de nuestro sistema federal sienta el principio según el cual las provincias conservan los poderes que no fueron delegados al gobierno federal y todos aquellos que se reservaron



CSJ 188/2006 (42-N)/CS1

ORIGINARIO

Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

en los pactos especiales al tiempo de su incorporación; y reconoce poderes concurrentes sobre ciertas materias que son de competencia tanto federal como de las provincias y que por lo tanto son susceptibles de convenios o acuerdos de concertación (arts. 121 y 125 de la Constitución Nacional, y causa CSJ 566/2004 (40-0)/CS1 "Obra Social Bancaria Argentina c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 1° de agosto de 2013).

Es por ello que el art. 121 de la Constitución Nacional reconoce que las provincias conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, principio del cual se deduce que a ellas corresponde exclusivamente darse leyes de policía, y en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 126 de la Constitución Nacional y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo (Fallos: 330:3098).

Así lo ha interpretado la Corte Suprema —en composiciones que se remontan casi al origen de nuestra organización institucional, 1869— cuando expuso que "es un hecho y también un principio constitucional, que la policía de las Provincias está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente á la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos; y que, por consiguiente, pueden lícitamente dictar leyes y reglamentos con estos fines, no habiéndose garantido por el artículo catorce de la Constitución Nacional á los habitantes de la República el derecho absoluto de ejercer su industria ó profesión, sinó con su-

jeción a las leyes que reglamentan su ejercicio" (Fallos: 7:150).

11) Que todo ello se enmarca en la conformación del Estado Federal, el que "...se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente" (García Pelayo, Manuel "Derecho Constitucional Comparado", Alianza Editores, Madrid, 1993).

Los sujetos de esta relación, en nuestro medio, son "...Las unidades orgánicas e indestructibles con poderes inherentes, que componen la Nación" (González Calderón, Juan A. "Derecho Constitucional", Imprenta Buenos Aires, G. Kraft, 1943). Y es la organización del gobierno autónomo de las provincias dentro del Estado Federal, lo que determina los objetos, formas y condiciones en el ejercicio de la autoridad local.

12) Que la Corte ha puesto de resalto, las especiales características con que la Constitución Nacional ha revestido la configuración político institucional de naturaleza federal, la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armónicamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las



CSJ 188/2006 (42-N)/CS1

ORIGINARIO

Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse (Fallos: 334:891).

13) Que establecidos los criterios de reparto de competencias y los principios orientadores, corresponde señalar que las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 1994, no han hecho variar este criterio, antes bien lo han acentuado.

En efecto, Pedro José Frías, al evaluar la incidencia de la reforma en el capítulo federal, pone de resalto el carácter contractual antes que estático del actual federalismo; la mayor participación de las provincias y de los órganos legislativos; la promoción del desarrollo humano con justicia social; las bases de la educación con identidad y pluralidad cultural; los poderes de policía e imposición de las provincias en los establecimientos de utilidad nacional en tanto no interfieran en sus fines; transferencias con reasignación de recursos; el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales; su derecho a conservar organismos de seguridad social para sus empleados públicos y profesionales (Frías, Pedro José "El Federalismo en la Reforma Constitucional", La Ley, Tomo 1994 D. Sec. Doctrina, págs. 1123 y ss.).

La realización de las competencias concurrentes que la reforma constitucional ha afianzado en los arts. 41, 43, 75, incs. 17, 19 y 30, 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida, como es el caso de la sa-


lud pública, sin perjuicio del poder de policía de salubridad que, en primer término, está en cabeza de las provincias.

En esa inteligencia, las obligaciones que atañen a la Nación en materia sanitaria no son exclusivas ni excluyentes de las que competen a sus unidades políticas en sus esferas de actuación sino que, en estados de estructura federal, pesan sobre ellas responsabilidades semejantes, que también se proyectan sobre las entidades públicas y privadas que se desenvuelven en este ámbito, ya que de lo contrario, las leyes sancionadas en la materia no dejarían de ser sino enfáticas enumeraciones programáticas vacías de operatividad (Fallos: 331:2135).

14) Que como consecuencia de lo expuesto, puede afirmarse que la materia sobre la que versa el caso es una de aquellas que admite que una potestad legislativa nacional y una provincial puedan ejercerse conjunta y simultáneamente, sin que de esa circunstancia derive violación de principio o precepto jurídico alguno, siempre que ambas actúen respetando las limitaciones que la Ley Fundamental les impone (Fallos: 307:360; y el dictamen del señor Procurador General, en el acápite X).

En la dinámica de la distribución de competencias en este campo, entre ambas jurisdicciones, la tendencia que prevalece es el abandono de la técnica de la separación absoluta de aquellas entre el Estado central y los Estados miembros —sus competencias exclusivas—, para afianzar el esquema de las compartidas o concurrentes.

En suma, en el Estado Federal las potestades de las provincias se engarzan en el objeto mismo que aquí se discute,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

según se ha referido en los considerandos precedentes, y por ende, permite ponderar la ley provincial en crisis frente a la ley nacional que atiende el mismo asunto.

15) Que una vez despejado el fundamento de habilitación constitucional de la Provincia de Santa Fe para legislar en la especie, corresponde examinar el alcance que esa regulación impone.

Al hacerlo, no debe soslayarse que en su esfera de injerencia, es incuestionable que el poder de policía corresponde a las provincias y estas lo ejercen dentro de su territorio. Tampoco puede prescindirse del contexto en el cual se desenvuelven las tensiones entre las provincias y la Nación, como rasgo propio del proceso federal, que implica reconocer que el federalismo no es ya estático, sino que permite avanzar en la concreción de políticas intercomunales y en una línea de gestión intergubernamental.

16) Que bajo esta interpretación, las relaciones y convergencias entre distintos niveles de gobierno resignifican las políticas públicas en orden a la protección de derechos fundamentales, en áreas tales como la salud, o en su caso, y valga solo a título ejemplificativo, en materias como el medio ambiente en el que se prevé la complementación provincial de acuerdo a específicas circunstancias locales (art. 41, Constitución Nacional).

17) Que con relación al derecho a la salud, el Tribunal tiene dicho que está íntimamente relacionado con el derecho a la vida, siendo este el primer derecho de la persona humana

que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional; el hombre es el eje y centro de todo el sistema jurídico y, en tanto fin en sí mismo —más allá de su naturaleza trascendente— su persona es inviolable y constituye un valor fundamental, con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (Fallos: 329:4918).

La tutela de este derecho es una manda consagrada por la Constitución Nacional, y contemplada en las Constituciones provinciales (arts. 5° y 121), y por los tratados internacionales que tienen tal jerarquía (art. 75, inc. 22, de la Ley Suprema; art. 12, inc. c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; inc. 1 de los arts. 4° y 5° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San José de Costa Rica—; inc. 1°, del art. 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; como así también el art. XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Fallos: 330:4647, y causa CSJ 670/2006 (42-S)/CS1 "Sánchez, Elvira Norma c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y otro", sentencia del 15 de mayo de 2007).

18) Que según el informe del representante de la Oficina Panamericana de la Salud —OPS— (fs. 438/447), existe suficiente evidencia científica conocida acerca de los efectos perniciosos para la salud que ocasiona el consumo del tabaco y la exposición al humo que produce, así como el impacto sanitario que tiene en la vida de las personas y en la economía de los países, y de la necesaria difusión de las estrategias y acciones encaminadas para prevenirlos.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En tal sentido corresponde señalar que el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT), adoptado el 21 de mayo de 2003 y que entró en vigor el 27 de febrero de 2005, constituye el primer tratado internacional en esta materia (fs. 332/346). Fue elaborado en respuesta al problema generado por el consumo de tabaco y abre nuevas perspectivas jurídicas de cooperación internacional en este campo.

Si bien el CMCT está en proceso de aprobación legislativa —el Proyecto de Mensaje y ley aprobatoria de dicho Convenio ingresó al Congreso de la Nación mediante el Mensaje n° 778 del 22 de junio de 2004 (fs. 332/346 y 347/349), según el informe del Secretario Parlamentario, Dr. Juan H. Estrada (fs. 350/351)—, al no haber sido aún aprobado, no se encuentra en vigor para el Estado Argentino. En consecuencia, sus principios solo pueden servir de guía interpretativa, más no integran el ordenamiento positivo argentino.

19) Que en nuestro país el derecho a la salud en tanto presupuesto de una vida que debe ser protegida, es pasible del más alto grado de protección a nivel constitucional.

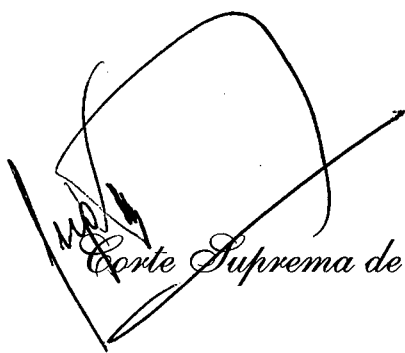
El Tribunal ha destacado el deber impostergable que tiene la autoridad pública de garantizar ese derecho con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales (Fallos: 321:1684; 323:1339; 324:3569; 326:4931 y 328:1708). Así lo ha indicado en Fallos: 323:3229 y 328:1708, antes citado, se ha señalado la responsabilidad que cabe a las jurisdicciones provin-

ciales en la protección de la salud, en línea con el reconocimiento de las facultades concurrentes.

En ese mismo rango ubica a la salud el art. 19 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, al que declara "...como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad. Con tal fin establece los derechos y deberes de la comunidad y del individuo en materia sanitaria y crea la organización técnica adecuada para la promoción, protección y reparación de la salud, en colaboración con la Nación, otras provincias y asociaciones privadas nacionales e internacionales".

20) Que en esos contextos constitucionales y a través de la ley 12.432, la provincia ha prestado especial atención al tema sub examine, y ha impulsado la creación del Programa de Control del Tabaquismo en el ámbito del Ministerio de Salud de la provincia, cuyas acciones están destinadas a la prevención, primaria y secundaria del hábito de fumar, con el objeto de disminuir en la población, la mortalidad causada por el consumo activo y pasivo del tabaco en cualquiera de sus formas, siendo sus normas de orden público (art. 1° de la ley 12.432).

21) Que, por cierto, no están discutidas en autos la producción, distribución y venta de recursos de tabaco por parte de la empresa, sino su publicidad y promoción a nivel local. Siendo esta una facultad compartida con la Nación por su objeto, la autoridad provincial ejerce la porción del poder estatal que le corresponde; el poder de policía en su ámbito propio implica reconocer a la provincia una atribución reglamentaria, cuya modelación para promover el bien común permite reconocer un grado



de valoración estatal local con relación al fin especial de carácter preventivo que persigue, la protección de la salud.


El modo en que lo hace debe ser respetado, salvo una incompatibilidad constitucional insalvable.

Así lo entendió el legislador nacional, al sancionar el art. 39 de la ley 26.687, por el cual se dispuso invitar a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a sancionar, para el ámbito de su exclusiva competencia, normas de similar naturaleza a las dispuestas por dicha legislación para el ámbito nacional.

22) Que es dable traer a colación elementos demostrativos de este reconocimiento del ejercicio de las facultades provinciales y que integran el debate parlamentario. Así, el señor senador por Salta, Dr. Romero, en su intervención dijo "Ahora, brevemente, quiero referirme a dos artículos técnicos. Obviamente, los comparto y hago mías las palabras de los miembros informantes que me precedieron en el uso de la palabra. Son dos artículos muy importantes. Uno es el 27, sobre la autoridad de aplicación, donde queda muy clara la concurrencia entre la Nación, la provincia y los municipios; y el otro es el artículo 39, donde se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a sancionar para el ámbito de su exclusiva competencia diversas normas de similar naturaleza a la dispuesta en la ley. Si bien es cierto que ya, felizmente, muchas provincias y municipios se han adelantado en esta materia, esto va a llevar a que todas las jurisdicciones tengan que adherir a la ley, lo cual es valioso'.

'Aquí se ha señalado que el hábito tan pernicioso de fumar tiene que ver con la cultura de la sociedad y el momento; pero también, debemos decir que esta cultura está cambiando, porque hoy vemos que, en lugares donde se ha aplicado la prohibición de fumar, en lugares públicos, se ha cumplido esta normativa. Yo era escéptico hace cinco años, cuando Tucumán dictó esta prohibición, porque conociendo la idiosincrasia del norte argentino, pensé que esa ley iba a ser incumplida. Tal vez, eso determinó que Salta se demorara un tiempo más en dicha aplicación. En definitiva, aquí entran en juego el cumplimiento, el acatamiento y la falta de sanción, también, debida a la reacción no violenta de quienes no fuman, pero que están pidiendo que no se los invada con el humo'.

'Ahora bien, volviendo al tema de las facultades provinciales y municipales, creo que es muy importante que se reconozca que la policía de salubridad constituye una facultad provincial o municipal -en muchos casos-, como ocurre con las habilitaciones de la publicidad en la vía pública. Ya hay normas sobre esto. Pero la vía pública y las promociones son facultades municipales y provinciales. Y el uso y el consumo tienen que ver, también, con la salubridad. De igual modo, el funcionamiento de los establecimientos comerciales constituye, a su vez, una facultad local. Y si estos dos artículos -27 y 39- no estuvieran, realmente, le estaríamos haciendo un daño a la división de los poderes y a las facultades que las provincias nunca delegaron y no deberíamos sustituirlas con una ley" (Cámara de Senadores de la Nación - 16° reunión - 11° sesión ordinaria - 25 de agosto de 2010).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

23) Que en el marco del control constitucional francés, el Consejo Constitucional declaró conforme a la Constitución francesa, en la Decisión N° 90-283 DC del 8 de enero de 1991, el art. 2° de la ley relativa a la lucha contra el tabaquismo y el alcoholismo, el cual prohíbe toda propaganda o publicidad, directa o indirecta, de productos de alcohol o tabaco, al igual que toda distribución gratuita de los mismos. Según el Consejo, una decisión legislativa de tal naturaleza es constitucional, pues parte de (i) la potestad estatal, también existente en el derecho francés, de regular la publicidad de los bienes y servicios; y (ii) que una limitación de esa naturaleza tiene una incidencia directa en la garantía del principio constitucional de protección de la salud pública.

Además, se sostuvo que tampoco podía considerarse que la prohibición afectase la libertad de empresa, en tanto frente a este derecho también pueden imponerse limitaciones relacionadas con el interés general y, en cualquier caso, la normatividad analizada no impone restricciones a la producción, distribución y venta de recursos de tabaco.

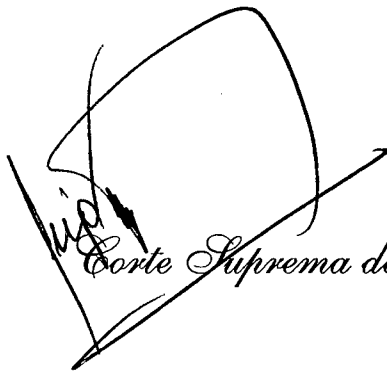
Por su parte, el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania, al ponderar las distintas regulaciones en este campo, calificó el deber de las tabacaleras de colocar sobre sus productos advertencias sobre el peligro para la salud que implica fumar, como una interferencia relativamente leve. En cambio, consideró que una prohibición total de cualquier tipo de productos de tabaco constituiría una interferencia grave. Del lado de los argumentos contrarios frente a los peligros de fumar, la importancia de las razones que justifican la

interferencia alta (BVerfGE 95, 173, decisión de la Segunda del Tribunal Constitucional Federal, del 22 de enero de 1997, Alexy Robert, "La construcción de los derechos fundamentales", Ed. AD-Hoc, Buenos Aires, 2012, págs. 27 y ss.).

24) Que de las decisiones judiciales anteriores, traídas a título de ejemplo, es posible extraer que en el derecho comparado existe una tendencia sobre la validez *prima facie* de las medidas legislativas tendientes a limitar, e incluso prohibir -como en el caso de autos- la publicidad comercial de productos de tabaco.

Los rasgos comunes de las distintas decisiones están relacionadas a la admisibilidad de tales restricciones, en razón de los efectos que para la salud pública genera el consumo de tabaco; la posibilidad que por estos fines constitucionalmente valiosos se impongan restricciones a la empresa y al ámbito protegido del discurso comercial; y la necesidad de adelantar un juicio de proporcionalidad para determinar la validez del arreglo entre medios y fines, respecto a la limitación impuesta a la publicidad de tabaco y el desestímulo del consumo, en especial frente a sujetos de especial protección.

25) Que en el presente caso la medida provincial justificada en el derecho a la salud, puede interpretarse razonablemente como la extensión de los contenidos que se determinan en la ley nacional 26.687, de modo tal que el legislador provincial se habría anticipado incorporando, bien que con una mayor estrictez, aristas que aquella iba más tarde a prever, aun de un modo diverso (la ley nacional trae una prohibición -art. 5º-,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

pero con excepciones -art. 6º-, y la ley provincial, solo la disposición prohibitiva contenida en el art. 7º).

En efecto, de acuerdo a los principios constitucionales examinados, los contenidos normativos de la ley nacional han de reputarse como aquellos que no limitan a la autoridad local, ni impiden desarrollarlos para garantizar la salud de sus habitantes, al desestimular el consumo de productos de tabaco, en ejercicio de los poderes locales en el ámbito que, en el caso, la ley debe reconocer, sin que ello implique afectar el marco de razonabilidad que fija el art. 28 de la Constitución Nacional.

En definitiva, la facultad ejercida por la Provincia de Santa Fe a través de la ley 12.432 para regular lo atinente a la publicidad del tabaco no se revela como desproporcionada con la finalidad perseguida de bien público; por el contrario, el legislador provincial ha ejercido sus facultades en forma razonable, y no arbitraria pues se basó en propósitos de salud pública y tuvo como guía los estándares internacionales, anticipándose de tal manera a la regulación nacional, como una opción -con variantes por cierto respecto de ella- que cabe reputar legítimamente adoptada en la jurisdicción provincial, sin que se configure agravio constitucional, atento a los derechos afectados.

Es en esa inteligencia, que la Provincia de Santa Fe avanzó en la regulación y redujo aun más el ámbito de acción de las empresas en su faz publicitaria; en igual sentido, su decreto reglamentario ratifica esa línea, y ambos suponen una valla de protección del derecho a la salud garantizado por vía de las

formulaciones normativas y de la acción del poder de policía local, expresión genuina de las potestades locales.

Por ende, la impugnación constitucional del art. 7° de la ley local no puede prosperar.

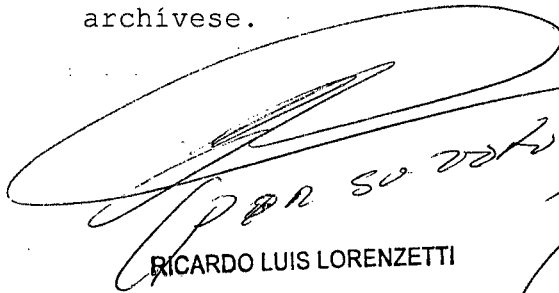
26) Que igual temperamento debe adoptarse con respecto al planteo relativo al art. 8° de la ley 12.432, en punto a la prohibición, promoción y auspicio de eventos deportivos y culturales, y de participar de ellos con indumentaria que contenga publicidad de empresas y/o marcas dedicadas a la producción y/o distribución de tabaco y sus derivados. Si bien difiere de la letra del art. 8° del régimen nacional, según el cual se prohíbe "a los fabricantes y comerciantes de productos elaborados con tabaco, realizar el auspicio y patrocinio de marca en todo tipo de actividad o evento público, y a través de cualquier medio de difusión", se exhibe como una restricción adecuada en tanto circunscripta a determinadas actividades deportivas, siendo -por los fundamentos expuestos precedentemente- resorte de las provincias habilitarlas en el ámbito de su jurisdicción respectiva. En consecuencia, el agravio invocado en este aspecto tampoco puede prosperar.

Por ello y oído el señor Procurador General, se resuelve: Rechazar la demanda seguida por Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F., contra la Provincia de Santa Fe y declarar la validez de los

-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

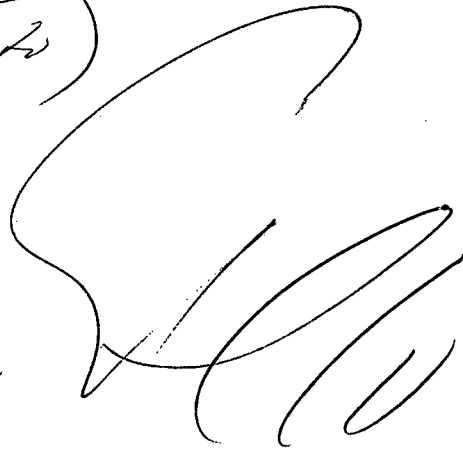
-//-arts. 7° y 8° de la ley 12.432. Con costas (art. 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.



RICARDO LUIS LORENZETTI

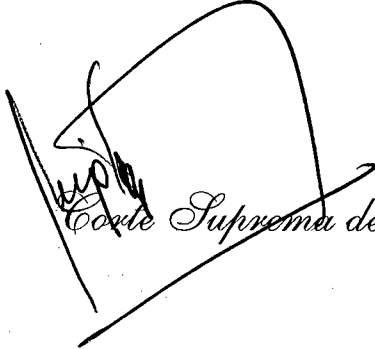


JUAN CARLOS MAQUEDA



ELENA HIGHTON de NOLASCO

VO-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-// -TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 9° de este pronunciamiento.

10) Que, con referencia a las facultades constitucionales de la Provincia de Santa Fe para legislar en la materia, es preciso recordar que, de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) (Fallos: 304:1186; 312:1437; 329:976; 332:66, entre muchos otros).

Ello implica que las provincias pueden dictar las leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las prohibiciones enumeradas en el art. 126 de la Carta Magna, y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo (Fallos: 7:373; 289:238; 320:89, 619; 322:2331 y 330:3098, disidencia de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni).

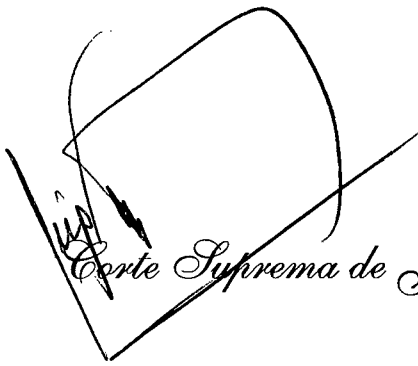
En tales condiciones, es lógico concluir, tal como lo ha hecho la Corte desde sus orígenes, que los actos de la legislatura de una provincia no pueden ser invalidados sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional en términos expresos un exclusivo y excluyente poder; o en los que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias; o cuando hay una manifiesta e insal-

vable incompatibilidad entre la norma provincial y la del Congreso, en cuyo caso debe prevalecer esta última en virtud del principio de supremacía nacional consagrado en el art. 31 de la Constitución Nacional (Fallos: 3:131; 302:1181; 320:619; 322:2331, entre muchos otros).

11) Que la regulación de la publicidad y promoción de productos cuyo consumo importe un riesgo para la salud de la población no encuadra en ninguna de las facultades que el ordenamiento jurídico vigente reconoce como exclusiva y excluyente del Congreso de la Nación. Tampoco se trata de una materia expresamente vedada a las provincias. Por ende, es imprescindible concluir que se trata de una competencia de incumbencia compartida y concurrente.

Sin perjuicio de lo expuesto, en este caso, la competencia concurrente también está fundada en el principio de aplicación eficaz de los derechos del consumidor, tal como ocurría en el precedente de Fallos: 330:3098.

En efecto, la norma impugnada pretende proteger la salud de quienes consumen cigarrillos, que constituyen un grupo especialmente vulnerable, en tanto -para muchos de ellos- el hábito de fumar se ha transformado en una adicción. En tales condiciones, también el art. 42 de la Constitución Nacional justifica la existencia de disposiciones provinciales complementarias que tengan por finalidad lograr, junto a las normas nacionales en la materia, una aplicación más efectiva de los derechos del consumidor.



CSJ 188/2006 (42-N)/CS1

ORIGINARIO

Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el bienestar de los ciudadanos, el federalismo, la descentralización institucional, y la aplicación efectiva de los derechos del consumidor constituyen una estructura de principios suficiente para sustentar la competencia concurrente (Fallos: 330:3098, disidencia de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni, considerando 8°).

12) Que sentado lo anterior, y dado que ambas jurisdicciones han regulado sobre la misma materia, solo resta analizar si existe una incompatibilidad absoluta e inconciliable entre la norma local y la nacional, lo que llevaría a declarar la invalidez de la primera.

En este punto, la actora sostiene que tal incompatibilidad tiene lugar puesto que la ley provincial impone mayores restricciones que la ley nacional con relación a la publicidad de este tipo de productos.

Esa afirmación, sin embargo, no es consistente con la jurisprudencia de la Corte.

El Tribunal ha sostenido, desde sus orígenes, que el simple hecho de que ambas jurisdicciones regulen el asunto de maneras diferentes no es suficiente para invalidar la norma local, sino que es necesario que haya una "repugnancia efectiva", un "conflicto irreparable", lo que ocurre cuando la aplicación de la legislación provincial provoca un "óbice al imperio y a los objetivos de la ley nacional de protección", de modo tal que el único camino a transitar por esta Corte sea el de restar validez a las normas locales en orden a restablecer la precedencia

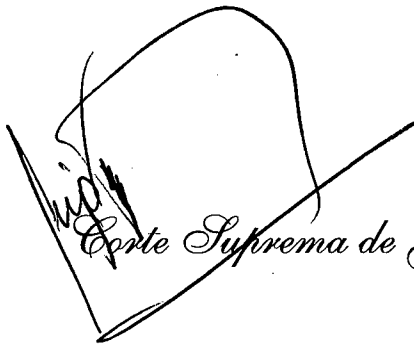
del derecho federal (doctrina de Fallos: 3:131; 137:212; 239:343; 300:402 y 333:1088, disidencia de la jueza Argibay).

En línea con estas pautas, la parte actora no debió invocar la simple disparidad entre las normas, sino probar que la aplicación de la ley provincial entorpecía severamente la política nacional fijada en la ley 26.687.

Nada de eso ha sucedido en autos. Por el contrario, ambas legislaciones se inscriben en la misma tendencia y establecen el principio fundamental de la prohibición de publicidad de productos elaborados con tabaco. Una lectura integral y armónica de las dos regulaciones permite concluir que son normas complementarias que pretenden avanzar en la concreción de políticas públicas comunes en orden a la protección de derechos fundamentales de la población y, en particular, de los consumidores.

Por lo demás, el hecho de que la ley local —a diferencia de la nacional— no prevea excepciones a la regla, no alcanza para demostrar una "repugnancia efectiva" en los términos de la jurisprudencia de este Tribunal. Una interpretación diferente sería completamente incompatible con la amplitud de las atribuciones que las legislaturas provinciales se reservaron para promover el bienestar de sus poblaciones y con la consiguiente proscripción de cualquier interpretación extensiva de aquellas normas que introduzcan límites a dicho poder provincial.

13) Que una vez despejado el agravio relativo a la habilitación constitucional de la Provincia de Santa Fe para legislar en la especie, corresponde examinar si la regulación pro-



vincial, al prohibir todo género de publicidad del cigarrillo con fundamento en la protección del derecho a la salud, constituye una reglamentación irrazonable y, por ende, inconstitucional. En particular, es menester evaluar si la norma impugnada importa una restricción desproporcionada de las libertades económicas y de expresión comercial de la empresa, garantizadas en la Constitución Nacional.

Al respecto, cabe recordar que, desde el antiguo precedente de Fallos: 31:273, la Corte ha reconocido al Poder Legislativo la facultad de restringir el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución Nacional a fin de preservar otros bienes también ponderados en ella. Ello es así, porque nuestro ordenamiento jurídico no reconoce la existencia de derechos absolutos sino limitados por las leyes que reglamentan su ejercicio, con la única condición de no alterarlos en su sustancia y de respetar los límites impuestos por las normas de jerarquía superior (arts. 14, 28 y 31 de la Constitución Nacional y Fallos: 249:252; 257:275; 262:205; 296:372; 300:700; 310:1045; 311:1132; 316:188; entre muchos otros).

Desde esta perspectiva, el Tribunal ha establecido que el límite sustancial que la Constitución impone a todo acto estatal, y en particular a las leyes que restringen derechos individuales, es el de la razonabilidad (Fallos: 288:240 y 330:3098, disidencia de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni).


Esto implica, según la Corte, que las leyes deben perseguir un fin válido a la luz de la Constitución Nacional; que las restricciones impuestas deben estar justificadas en la

realidad que pretenden regular; y que los medios elegidos deben ser proporcionados y adecuados para alcanzar los objetivos proclamados (arts. 14 y 28 de la Constitución Nacional, y doctrina de Fallos: 248:800; 243:449; 334:516; 335:452, entre otros).

Asimismo, cabe recordar que la proporcionalidad supone que las restricciones que se impongan no deben valorarse en abstracto sino en función de la entidad del bien que se pretende proteger (doctrina de Fallos: 313:1638; 330:855 y 334:516).

14) Que a la luz de lo expuesto, cabe recordar que el derecho a la salud está íntimamente relacionado con el derecho a la vida, siendo este último el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional; ello así por ser el hombre el eje y centro de todo el sistema jurídico, siendo su vida y su persona un valor fundamental, con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (Fallos: 302:1284; 310:112; 316:479; 323:3229; 329:4918).

Asimismo, el Tribunal ha sostenido que la tutela de este derecho es una manda consagrada por la Constitución Nacional y por los tratados internacionales que tienen tal jerarquía, lo que implica la obligación impostergable del Estado Nacional para garantizarlo con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina prepaga (Fallos: 321:1684; 323:1339, 3229; 329:1638 y 330:4647; y art. 75, inc. 22, de la Ley Suprema; art. 12, inc. c, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Culturales; inc. 1 de los arts. 4° y 5° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-; inc. 1°, del art. 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; como así también el art. XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

Finalmente, y en lo que al caso interesa, el derecho a la salud también está reconocido y protegido en el art. 19 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, el que lo declara "como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad. Con tal fin establece los derechos y deberes de la comunidad y del individuo en materia sanitaria y crea la organización técnica adecuada para la promoción, protección y reparación de la salud, en colaboración con la Nación, otras Provincias y asociaciones privadas nacionales o internacionales".

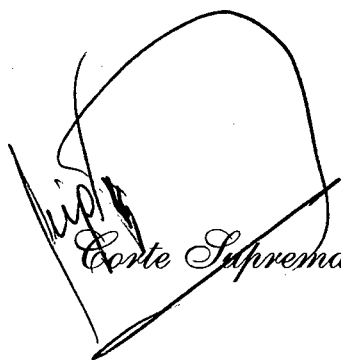
15) Que la parte actora no discute el hecho de que existe suficiente evidencia científica conocida acerca de los efectos perniciosos para la salud que ocasiona el consumo del tabaco y la exposición al humo que produce, así como el impacto sanitario que tiene en la vida de las personas; más aún, lo admite (ver demanda a fs. 4/5 del expediente).

Esta realidad, cabe destacar, es lo que ha llevado a muchos países a adoptar distintas estrategias y acciones encaminadas a prevenir esos daños y a restringir la demanda de este tipo de productos. Como ejemplo de lo dicho, y a nivel global, es imprescindible mencionar el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT) -aprobado

el 21 de mayo de 2003, en vigor desde el 27 de febrero de 2005, y que fue suscripto por nuestro país pero aún no ha tenido ratificación legislativa-. Este tratado da cuenta de que el "tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública", que "la ciencia ha demostrado inequívocamente que el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco son causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad", y que "los cigarrillos y algunos otros productos que contienen tabaco están diseñados de manera muy sofisticada con el fin de crear y mantener la dependencia, que muchos de los compuestos que contienen y el humo que producen son farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos, y que la dependencia del tabaco figura como un trastorno aparte en las principales clasificaciones internacionales de enfermedades". En igual sentido, y a nivel regional, se pueden citar las Resoluciones MERCOSUR/CMC/DEC. n° 20/03 y 21/03 "ESTRATEGIA REGIONAL PARA EL CONTROL DEL TABACO EN EL MERCOSUR", adoptadas sobre la base de similares comprobaciones fácticas, con el propósito de "reducir de manera continua y sustancial la prevalencia del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco en la Región, a fin de disminuir sus devastadoras consecuencias sanitarias, ambientales, sociales y económicas".

16) Que, en este contexto fáctico y jurídico, y de conformidad con los criterios señalados en el considerando 13, la ley provincial es razonable.

En primer lugar, porque persigue una finalidad constitucionalmente válida. La Ley Fundamental no solo permite sino que obliga a las autoridades públicas a adoptar medidas y polí-



ticas tendientes a proteger la salud de la población. Además, el derecho vigente en nuestro país admite y persigue, como objetivo legítimo, la reducción de la demanda de productos elaborados con tabaco para consumo humano (ver art. 2º, ley 26.687, resoluciones MERCOSUR/CMC/DEC. n° 20/03 y 21/03 y los mensajes de elevación del Poder Ejecutivo Nacional de diversos proyectos de ley en la materia agregados a fs. 274/351 del expediente), más allá de las eventuales desventajas que esto podría generar en las empresas que intervienen en la cadena de distribución de este tipo de productos.

Por otra parte, porque las restricciones impuestas están plenamente fundadas y justificadas en la evidencia científica acerca de los efectos perniciosos para la salud que ocasiona el consumo del tabaco y la exposición al humo que produce (ver considerando 15).

Finalmente, porque los medios elegidos —prohibición total de publicidad y promoción— son adecuados y proporcionados. La prohibición de publicidad resulta conducente para lograr la reducción del hábito de fumar y, a su vez, no constituye una restricción excesiva para las libertades económicas de las empresas.

En este punto, es especialmente relevante destacar que no se ha alegado, ni mucho menos acreditado, que la prohibición total de publicidad afecte la sustentabilidad económica de la empresa ni que interfiera, en forma esencial, en la producción, distribución y venta de estas mercancías. En definitiva,

no se ha demostrado que las restricciones cuestionadas importen un menoscabo del derecho a ejercer toda industria lícita.

Muy por el contrario, la propia actora sostiene que, según un trabajo académico que acompaña, "la prohibición total de la publicidad y promoción de tales productos...ningún efecto conlleva tendiente a disminuir el consumo y/o a desalentar a los más jóvenes en tal sentido. Allí se advierte, además, que el tabaco es uno de los productos denominados 'maduros' por tener larga trayectoria en el mercado y que, para darse a conocer o aumentar sus ventas, no necesitan de la publicidad" (ver fs. 486 vta. del expediente).

En tales condiciones, la afectación alegada por la actora se reduce a que la empresa ve limitadas sus posibilidades de "diferenciar su marca" respecto de sus competidores -que podrán elegir entre las distintas marcas teniendo en cuenta la calidad y el precio del producto y no los mensajes contenidos en la publicidad-.

Este agravio -que no pasa de ser una mera discrepancia con el criterio legislativo sobre la utilidad de la medida- carece de entidad suficiente para cuestionar la razonabilidad de la ley.

Por todo lo expuesto, al ponderar la entidad de los objetivos que persigue la ley y la naturaleza de los derechos en juego frente al grado de restricción de las libertades económicas de la actora, no cabe sino concluir que la ley provincial es razonable a la luz de los estándares fijados en la jurisprudencia del Tribunal.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

17) Que, como último punto, cabe señalar que el análisis de razonabilidad realizado es suficiente, también, para descartar el agravio de la actora fundado en la afectación de su libertad de expresión.

Ello es así porque el discurso que la actora considera afectado tiene el solo objetivo de fomentar el consumo de bienes y servicios.

En tales condiciones, aunque se encuentra protegido por los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional, el discurso que la actora dice afectado no tiene una estrecha relación con el funcionamiento del sistema republicano y democrático.

Esto implica que no hay fundamento constitucional para otorgarle una protección tan intensa como a otras manifestaciones de ideas que forman parte de la necesaria participación y deliberación en toda sociedad democrática, ni tampoco para evaluar las limitaciones que las leyes le impongan con el escrutinio particularmente estricto que suele aplicarse en materia de libertad de expresión (ver Fallos: 248:291; 311:2553; 331:162 y causa CSJ 439/2013 (49-G)/CS1 "Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa", fallada el 29 de octubre de 2013, entre muchos otros).

Por ello y oído el señor Procurador General, se resuelve: Rechazar la demanda seguida por Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. contra la Provincia de Santa Fe y declarar la validez de los

-//-

-//arts. 7° y 8° de la ley 12.432. Con costas (art. 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

RICARDO LUIS LORENZETTI

Corte Suprema de Justicia de la Nación

NOMBRE DEL ACTOR: Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F.

NOMBRE DEL DEMANDADO: Provincia de Santa Fe.

Profesionales intervinientes: Dres. Roberto Pablo Büsser, Pablo Luis Tomase-lli, Rodolfo Perazzo, Juan A. Capelli, Gregorio Badeni, Carlos Laplacette, Carlos Lanardonne y Alejandro Hermo; Juan Carlos Carbone, Juan Pablo Cifre, Analía I. Colombo; Jorge Alberto Barraguirre (h), Fiscal General de la Provincia de Santa Fe; María Nélica A. Puch Pinasco.

MINISTERIO PÚBLICO: Dres. Luis González Warcalde y Laura M. Monti.

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

<http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDoc&idAnalisis=725949&interno=1>