

**JUICIO: “UNIÓN
TABACALERA DEL
PARAGUAY Y OTROS
S/
AMPARO
CONSTITUCIONAL”.**
AÑO: 2009 – N° 1278.-----

--

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:
NOVECIENTOS DIEZ Y SEIS.-**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los Veinte y ocho días del mes de Diciembre del año dos mil nueve, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctor **ANTONIO FRETES**, Presidente y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **SINDULFO BLANCO**, quien integra la Sala en remplazo del Doctor **JOSÉ V. ALTAMIRANO AQUINO**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **JUICIO: “UNIÓN TABACALERA DEL PARAGUAY Y OTROS S/ AMPARO CONSTITUCIONAL”**, a fin de resolver la acción de amparo Constitucional promovida por el Abogado Carlos Alberto Palacios en representación de la **UNIÓN TABACALERA DEL PARAGUAY**, **TABACALERA DEL ESTE S.A.**, **MERCURY TABACOS S.A.**, **TABACALERA HERNANDARIAS S.A.** y **PARAGUAY INTERNACIONAL S.A.**, y la abogada Verónica Diesel Junghans en representación de **TABACALERA SAN FRANCISCO S.A.** bajo patrocinio del abogado **RAUL PRONO TOÑANEZ**.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:-----

C U E S T I O N:

¿Es procedente la acción de amparo inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: En estos autos se presentan los representantes de las firmas accionantes a promover una acción de amparo constitucional contra el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), petición que es acogida por el Juez de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y de la Niñez y la Adolescencia de la ciudad de Hernandarias, quien conforme lo dispuesto en la Ley N°.600/95 que modifica el Art.582 del Código Procesal Civil eleva estos autos a la Excma. Corte Suprema de Justicia a fin de que esta Corte se pronuncie acerca de la inconstitucionalidad de la Resolución SG N°. 298 de fecha 14 de mayo de 2.009 dictada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, ***“POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS NUEVAS ADVERTENCIAS SANITARIAS SOBRE LOS EFECTOS DEL TABACO, QUE DEBERÁN FIGURAR EN LAS CAJETILLAS Y DEMAS RECIPIENTES QUE CONTENGAN PRODUCTOS DEL TABACO”*** y es así como la cuestión viene a ser radicada ante esta Corte.-----

1. La Resolución SG N°. 298 de fecha 14 de mayo de 2.009, dictada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, establece:

“Artículo 1º. *A efectos de la presente resolución se entiende: a) La expresión “empaquetado y etiquetado externos” en relación con los productos de tabaco, se aplica a todo envasado y etiquetado utilizados en la venta al por menor del producto. b) Es “advertencia sanitaria” todo aquel mensaje a través del cual se informa en forma expresa sobre los efectos nocivos para la salud de uso, consumo y exposición al tabaco y al humo de tabaco, y que podrán consistir en leyendas, pictogramas o imágenes de advertencia. c) El “producto de tabaco” abarca los productos preparados*

totalmente o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco, y destinados a ser fumados, chupados, mascarados o utilizados como rapé.

Artículo 2°. *Las cajetillas y cualquier otro tipo de embalaje de cigarrillos o productos de tabaco de producción nacional o internacional, destinados al consumo nacional, contendrán advertencias sanitarias en la forma indicada en la presente Resolución.*

Artículo 3°. *Dichas advertencias deberán cumplir con las siguientes condiciones: a) Ser aprobadas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. b) Ser usadas en forma simultánea en la superficie externa de cada envoltorio de productos de tabaco. Una advertencia, con una imagen a todo color y el texto correspondiente a dicha imagen por cajetilla o embalaje, e incluir la serie de 4 advertencias en cada lote de envoltorios de producción de tabaco. c) Estar a disposición de los fabricantes o importadores de productos de tabaco, en la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. d) Usar los siguientes textos, acompañando a las imágenes respectivas:*

- FUMAR CAUSA CANCER DE PULMON, ESFISEMA y CRISIS DE ASMA.

-FUMAR PRODUCE INFARTO CEREBRAL.

-FUMAR CAUSA IMPOTENCIA SEXUAL.

-FUMAR CAUSA INFARTO CARDIACO E HIPERTENSIÓN ARTERIAL.

e) Los textos señalados en el numeral 4 del presente Artículo deberán estar precedidos de la afirmación: “El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social advierte”,

en un tamaño menor a los textos de advertencia, y estarán sujetos a revisiones y modificaciones anuales por parte de dicho Ministerio. f) Las advertencias serán impresas directamente en la cajetilla de productos de tabaco, con la finalidad de que la imagen permanezca visible en todo momento, incluido el periodo de exhibición en puntos de venta.

Artículo 4°. *Establecer que el tamaño de cada advertencia ocupará el 60% central de las caras frontales anterior y posterior de la cajetilla de cigarrillos o recipiente de productos de tabaco, sin espacios entre la advertencia y el recuadro que la contenga. Las imágenes deben ser nítidas y los textos deberán ser claros y legibles y estar escritos en caracteres negros sobre fondo amarillo, según modelo anexo que acompaña a esta Resolución. Todos aquellos embalajes contentivos de productos de tabaco, con formas distintas de las aquí establecidas, deberán ocupar en conjunto no menos del 60% de la superficie total del envase, en cuanto a las advertencias y especificaciones del contenido del producto.*

Artículo 5°. *Determinar que en los paquetes y etiquetas de los productos de tabaco no se promocióne un producto de manera falsa, equívoca o engañosa, o que pueda inducir a error con respecto a sus características, efectos para la salud, riesgos o emisiones, y que no se empleen términos, elementos descriptivos, marcas de fábrica o de comercio, signos figurativos o de otra clase que tengan el efecto directo o indirecto de crear la falsa impresión de que un determinado producto de tabaco es menor nocivo que otros. Por ejemplo, expresiones tales como “con bajo contenido de alquitrán”, “ligeros”, “ultra ligeros”, “suaves” y similares.*

Artículo 6°. Disponer que el embalaje del producto de tabaco deberá indicar en una de las caras laterales del mismo, según modelo anexo a esta Resolución, la clasificación de las sustancias que lo componen, señalando: “Este producto contiene 4700 sustancias tóxicas y cancerígenas. No existen niveles seguros de exposición al humo de tabaco.

Artículo 7°. Establecer que el incumplimiento de lo estipulado en esta Resolución constituye una falta grave, y hará pasible a los responsables de las sanciones previstas en el Código Sanitario.

Artículo 8°. Determinar que el Departamento de Control de Publicidad del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con el apoyo técnico de la Dirección General de Asesoría Jurídica, se encargue del Control y Cumplimiento de esta Resolución, a partir de su entrada en vigencia a los 120 (ciento veinte) días de esta Resolución.

Artículo 9°. Dejar sin efecto la Resolución S.G.N°428/90, así como cualquier otra disposición ministerial anterior contraria a lo dispuesto por esta Resolución....///...

**JUICIO: “UNIÓN
TABACALERA DEL
PARAGUAY Y OTROS
S/ AMPARO
CONSTITUCIONAL”.**
AÑO: 2009 – N° 1278.-----

--

...///...Artículo 10°. Comunicar a quienes corresponda y cumplido archivar.”.-

2. Los representantes de las firmas accionantes manifiestan que las mismas son entidades gremiales y entre los diferentes fines que tienen, está la de fomentar la agremiación de productores e industriales dedicados al rubro tabacalero, así como la de proteger y defender los intereses de dicho gremio. Alegan que la Resolución SG N°. 298 de fecha 14 de mayo de 2.009 dictada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social *“POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS NUEVAS ADVERTENCIAS SANITARIAS SOBRE LOS EFECTOS DEL TABACO, QUE DEBERÁN FIGURAR EN LAS CAJETILLAS Y DEMAS RECIPIENTES QUE CONTENGAN PRODUCTOS DEL TABACO”* es inconstitucional por infringir los principios consagrados en los Arts. 3 *“Del poder público”*, 137 *“De la supremacía de la Constitución”*, y 238 *“De los deberes y atribuciones del Presidente de la República de nuestra Constitución Nacional”*. Asimismo manifiestan que la resolución es arbitraria por haber sido dictada por un órgano que carece de competencia.----

3. Procediendo al análisis del presente caso, tenemos que, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) a través de la Secretaría General, dicta la Resolución SG N°. 298 de fecha 14 de mayo de 2.009 *“POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS NUEVAS ADVERTENCIAS SANITARIAS SOBRE LOS EFECTOS DEL TABACO, QUE DEBERÁN FIGURAR EN LAS CAJETILLAS Y DEMAS RECIPIENTES QUE CONTENGAN PRODUCTOS DEL TABACO”*, y para la implementación de las medidas dispuestas en dicha resolución las fundamenta en el Art. 203 de la Ley N°.836/80 del Código Sanitario, que establece: *“El Ministerio, cuando lo considere necesario, podrá determinar que los envases en que expenden productos elaborados con tabaco, deben tener en forma clara y visible la advertencia que pueden ser nocivos para la salud”* y en el Art.11 de la Ley N°.2969/06 *“Que aprueba el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco”*. -----

4. En primer término, las normas pueden ser operativas o programáticas. Las operativas son las que no precisan ser reglamentadas ni condicionadas por otro acto normativo para ser aplicables. Contienen descripciones suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata. Una norma es operativa cuando está dirigida a una situación de la realidad en la que puede operar inmediatamente sin necesidad de otras instituciones. En cambio, las programáticas, son las que tienen sujeta su eficacia a la condición de ser reglamentadas. Es decir, las normas de un tratado, constitución o una ley, por su naturaleza pueden ser operativas o programáticas. Estas últimas reclaman el complemento de otra norma que especifique y lleve a término el “programa” de la norma programática. Son aquéllas que no son autoaplicativas en razón de requerir reglas complementarias para entrar en funcionamiento. También han sido catalogadas como imperfectas o incompletas ya que subordinan su eficacia al dictado de otras normas.-----

5. En ese sentido y entrando al análisis de la Resolución SG N°. 298 de fecha 14 de mayo de 2.009 dictada por el MSPBS *“POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS NUEVAS ADVERTENCIAS SANITARIAS SOBRE LOS EFECTOS DEL TABACO, QUE DEBERÁN FIGURAR EN LAS CAJETILLAS Y DEMAS RECIPIENTES QUE CONTENGAN PRODUCTOS DEL TABACO”*, observamos que los requerimientos que deben cumplirse para la validez de una reglamentación no están dados en la citada Resolución Ministerial. Es decir, no se cumplen los requisitos establecidos en la Constitución Nacional, en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco y en el Código Sanitario y como tal, no se puede exigir su cumplimiento a quienes no la observen.-

6. La Constitución Nacional, establece en su Art. 137 *“De la supremacía de la Constitución” – “La ley suprema de la*

República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado....". De igual manera, y en concordancia el Art. 141 establece "De los tratados internacionales" – "Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137". A su vez, entre los deberes y atribuciones del Congreso establecidos en el Art.202 de la CN, tenemos "...2) dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución....9) aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo..." y el Art.238 establece: "Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República: ...5) dictar decretos que, para su validez, requieren el refrendo del Ministro del ramo..".-----

7. En nuestro país tenemos como antecedentes similares al caso particular la Ley N^o.1333/98 "De la Publicidad y Promoción de Tabaco y Bebidas Alcohólicas" que en su Art. 7^o dice: "La publicidad por medios masivos de comunicación escrita nacionales (periódicos, revistas), en la vía pública, en instituciones públicas y en lugares de acceso público (volantes, carteles, murales, calcomanías y otros similares) en forma impresa, ilustrada o luminosa, así como los spots televisivos, incluirán dentro del mismo contexto de la publicidad, en un espacio no menor del diez por ciento del total del aviso publicitario, la siguiente leyenda en forma claramente legible y con contraste:a) En los productos que contengan tabaco se deberá incluir lo siguiente: "FUMAR PRODUCE CÁNCER Y ENFERMEDADES RESPIRATORIAS. Lo advierte el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social"; al igual que la Ley N^o.825/95

“De Protección de no fumadores” que prohíbe fumar en lugares públicos. Ambas leyes imponen sus normas a través de Leyes del Congreso Nacional, y no de simples resoluciones ministeriales.-----

8. La Ley N°.2969/06 *“Que aprueba el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco”* determina que cada estado, de acuerdo a su legislación interna, deberá dictar las normas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta Ley se limita a ratificar el convenio que tiene un contenido programático, y por tanto debe ser regulado a través de otras normas operativas. La Ley 2969/06 no contiene ningún artículo que delegue al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social la facultad de reglamentar el convenio, para lo cual se requiere de una ley del Congreso Nacional o por lo menos de un Decreto del Poder Ejecutivo, pues en ausencia de delegación legislativa, debe seguirse obligatoriamente la regla constitucional que determina que la reglamentación de una ley solo puede darse por vía legislativa, esto es a través del Congreso Nacional o de un decreto presidencial emanada del Poder Ejecutivo.-----

9. En consideración a los antecedentes mencionados y a la normativa legal vigente, el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud únicamente podrá ser reglamentada vía legislativa a través del Congreso Nacional, o en todo caso a través de un decreto reglamentario, tal como lo establece la Constitución Nacional en su Art. 202 *“Deberes y atribuciones del Congreso...2) dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución....9) aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo...”* y Art.238: *“Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República: ...5) dictar decretos que, para su validez, requieren el refrendo del Ministro del ramo..”*. Así como también en función

de las atribuciones que el Código Sanitario le confiere al Poder Ejecutivo *“El Poder Ejecutivo reglamentará las disposiciones contenidas en este Código”* y el Art. 203 del citado cuerpo legal, que establece: *“El Ministerio, cuando lo considere necesario, podrá determinar que los envases en que expenden productos elaborados con tabaco, deben tener en forma clara y visible la advertencia que pueden ser nocivos para la salud”*.-----

10. El Código Sanitario permite al Ministerio de Salud dictar reglamentos internos, es decir, resoluciones que se relacionen al manejo interno de la institución sin embargo, no permite dictar resoluciones que tratan cuestiones externas a la misma. En el caso...///...

**JUICIO: “UNIÓN
TABACALERA DEL
PARAGUAY Y OTROS
S/ AMPARO
CONSTITUCIONAL”.**
AÑO: 2009 – N° 1278.-----

--

...///...particular, la Resolución Ministerial al pretender imponer cambios en los etiquetados de los envases de cigarrillos, surge como una función extralimitada que escapa a la facultad reglamentaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social contrariando los Arts. 202 y 238 de la Constitución Nacional.----

11. Es así que considero, que de la lectura de las disposiciones mencionadas, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) se ha arrogado facultades sobrepasando los límites establecidos en la normativa vigente,

dictando una resolución que establece cargas, obligaciones y restricciones no permitidas en la Constitución Nacional, ni en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud, ni en el Código Sanitario. Si bien el Código Sanitario establece la obligatoriedad de colocar *en forma clara y visible la advertencia que pueden ser nocivos para la salud* de ninguna manera se podría afirmar y mucho menos imponer colocar en las etiquetas imágenes tan impactantes y advertencias tan graves como *“fumar causa cáncer de pulmón, enfisema y crisis de asma” “fumar produce infarto cerebral” “fumar causa impotencia sexual” y “fumar causa infarto cardíaco e hipertensión arterial”*, por medio de simples resoluciones ministeriales excediendo los límites de competencia y significado del objeto de la palabra *“advertencia”* permitidos.---

--

12. Por tanto, conforme a las consideraciones que anteceden considero que la Resolución SG N°. 298 de fecha 14 de mayo de 2.009 dictada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, ha sido dictada por una autoridad carente de competencia, no ajustándose por tanto a los principios consagrados en los Arts. 137, 202 y 238 de la Constitución Nacional, por tanto, debe declararse la nulidad por inconstitucional.-----

13. En conclusión, en base a los fundamentos arriba expuestos, voto por la afirmativa de la cuestión planteada en el sentido de declarar la nulidad por inconstitucional a la Resolución SG N°. 298 de fecha 14 de mayo de 2.009 dictada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, ***“POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS NUEVAS ADVERTENCIAS SANITARIAS SOBRE LOS EFECTOS DEL TABACO, QUE DEBERÁN FIGURAR EN LAS CAJETILLAS Y DEMAS RECIPIENTES QUE CONTENGAN PRODUCTOS DEL TABACO”***. Es mi voto.-----

A sus turnos los Doctores **FRETES y BLANCO**, manifestaron que se adhieren al voto del Ministro preopinante, Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, por los mismos fundamentos.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 916.-

Asunción, 28 de diciembre de 2.009.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional

R E S U E L V E:

DECLARAR nula por inconstitucional la Resolución SG N° 298 de fecha 14 de mayo de 2.009 dictada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *“POR LA CUAL ESTABLECEN LAS NUEVAS ADVERTENCIAS SANITARIAS SOBRE LOS EFECTOS DEL TABACO, QUE DEBERÁN FIGURAR EN LAS CAJETILLAS Y DEMÁS RECIPIENTES QUE CONTENGAN PRODUCTOS DEL TABACO”*.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

FDO.: Doctor **ANTONIO FRETES**, Presidente y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **SINDULFO BLANCO**, quien integra la Sala en remplazo del Doctor **JOSÉ V. ALTAMIRANO AQUINO**. ANTE MÍ: **HÉCTOR FABIÁN ESCOBAR DÍAZ** (Secretario Judicial I).-

Ante mí: