

Corte Suprema de Justicia de la Nación

«Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta s/ consignación»

28 de abril de 1922 — Fallos 136:161

Buenos Aires, 28 de abril de 1922.

Considerando:

En el curso de las instancias ordinarias de este juicio ha sido impugnada la constitucionalidad del art. 1 de la ley 11.157, sosteniéndose a tal efecto que la reglamentación del precio de la locación, que constituye el objeto del mencionado precepto legal, es incompatible con el derecho de usar y disponer de la propiedad, con el principio de inviolabilidad de la misma y con la prohibición de alterar las garantías fundamentales con leyes reglamentarias, consignadas respectivamente en los art. 14, 17 y 28 de la Constitución. Siendo la decisión final recaída en el pleito, adversa al derecho que el apelante fundó en las recordadas cláusulas constitucionales, la jurisdicción de esta corte para revisar la sentencia en el recurso extraordinario es incuestionable con arreglo a lo estatuido en los art. 100 y 101 de la Constitución y en el art. 14, inc. 3° de la ley 48.

La ley cuya validez se impugna prohíbe cobrar, durante dos años contados desde su promulgación, por la locación de casas, piezas y departamentos, destinados a habitación, comercio o industria, un precio mayor que el que se pagaba por los mismos el 1° de enero de 1920. Dos cuestiones fundamentales ha suscitado la aplicación de esta ley en el caso «sub lite». En primer lugar, si la limitación impuesta al alquiler o renta de la propiedad privada en virtud de reglamentación legislativa es compatible con el derecho de usar y disponer de la propiedad que reconoce a todos los habitantes de la Nación el art. 14 de la Constitución Nacional. En segundo término, si tal restricción importa una privación de la propiedad sin sentencia y sin la correspondiente indemnización, repugnante en consecuencia al art. 17 de la misma Constitución.

Ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste el carácter de absoluto. Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. La reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social. Reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de esta última. La misma Constitución ha consignado limitaciones especiales respecto de algunos derechos; pero no siendo posible prever ni establecer en ella todas las condiciones a que sería menester subordinarlos para hacerlos adaptables a la vida de relación, ha confiado al poder legislativo la misión de reglamentar su ejercicio, poniendo al mismo tiempo un límite a esa facultad reguladora (arts. 14 y 28). Hay restricciones a la propiedad y a las actividades individuales cuya legitimidad no puede discutirse en principio, sino en su extensión. Tales son las que se proponen asegurar el orden, la salud y la moralidad colectivas; y hay asimismo otras limitaciones, como son las que tienden a proteger los intereses económicos, que no pueden aceptarse sin un cuidadoso examen, porque podrían contrariar los principios de libertad económica y de individualismo profesados por la Constitución. A esta categoría corresponden las reglamentaciones de precios y de tarifas, inspiradas en el propósito de librar al público de opresiones o tiranías de orden económico. El derecho de usar y de disponer de la propiedad implica el de transmitirla o ceder su uso, el de celebrar todos los actos jurídicos con ella relacionados y el de convenir libremente las estipulaciones y cláusulas concernientes a

tales actos. En principio, la determinación del precio es una facultad privativa del propietario, un atributo del derecho de usar y disponer de sus bienes y un aspecto de su libertad civil. El Estado no tiene por lo tanto, el poder general de fijar o limitar el precio de las cosas del dominio particular.

Existen, sin embargo, circunstancias muy especiales en que por la dedicación de la propiedad privada a objetos de intenso interés público y por las condiciones en que ella es explotada, justifican y hacen necesaria la intervención del estado en los precios, en protección de intereses vitales de la comunidad. Cuando por la naturaleza del negocio, por las condiciones físicas en que se desenvuelve o por otra circunstancia semejante, no fuere posible la acción eficiente del regulador común, es decir la competencia, el propietario se hallaría en aptitud de imponer a la sociedad verdaderas exacciones bajo el nombre de precios. Cuando mayor sea el interés del público por aquello que constituye el objeto del monopolio, más fuerte puede ser la opresión económica y más sensibles y perniciosos sus efectos, pudiendo llegar el caso de que la prosperidad y el bienestar esencial de un país o de una región se encuentren a merced de la avidez o del capricho de los que detentan los factores de un servicio de vital necesidad.

Llegándose a este punto extremo, la protección de los intereses económicos constituye para el estado una obligación de carácter tan primario y tan ineludible como lo es la defensa de la comunidad amenazada por el aprovechamiento abusivo de una situación excepcional. Estas conclusiones han quedado definitivamente incorporadas al derecho público. Ya no se considera discutible el poder del estado para ejercer eficaz contralor sobre los precios de aquellos servicios que interesan en alto grado a la sociedad y que por su naturaleza, o por las condiciones en que se prestan, constituyen necesariamente negocios monopolizados.

Reiteradas decisiones de la Corte de Estados Unidos dictadas dentro de un sistema constitucional gobernado por principios análogos a los que nos rigen, han confirmado también esa doctrina. En el conocido caso de *Munn v. Illinois* (94 U. S. 113), después de invocar el monopolio que ejercían las empresas de elevadores de granos en la ciudad de Chicago y el gran interés del público por ese negocio, declaró justificada la reglamentación de sus tarifas, estableciendo como un principio general: que "todo aquel que dedica su propiedad a un uso debe someterse a su contralor, para el bien común, en la extensión del interés que le ha creado". Aplicaciones sucesivas de la misma doctrina la hicieron extensiva a los ferrocarriles (*Granger Cases*. 94 U. S. 155 y siguientes), a las empresas de suministro de agua (*Spring Valley Water Works versus Schottler* 110, U. S., 347) y a otras dedicaciones de la propiedad a negocios de intenso interés público, susceptibles por su carácter de monopolio de hecho de oprimir económicamente a la comunidad.

La concurrencia de los dos elementos, interés público intenso y monopolio, plantea un conflicto entre el derecho del particular que pretende usar libremente de su propiedad y el interés de evitar los graves males que podría acarrear a la sociedad el abuso de esa libertad. Las leyes que motivaron las recordadas decisiones, dieron al conflicto la única solución compatible con la coexistencia armónica de ese derecho y de ese interés: circunscribir el ejercicio del primero dentro de límites razonables. Resolvieron el conflicto de la manera que lo vemos resuelto a cada paso en la legislación común, cuando se halla en juego un legítimo y genuino interés general. Así encontramos que la libertad de contratar es restringida al no permitirse arrendamientos por más de diez años, ni usufructos cuya duración exceda la de la vida del beneficiario y cuando no se autoriza la constitución de determinados derechos reales a pesar de su

respetable tradición; que la libertad de disponer de los bienes se halla trabada por la institución de la legítima; que el derecho de propiedad no sólo es objeto de múltiples restricciones, entre otras las servidumbres legales, sino que se llega hasta aniquilarlo, como en el caso de la prescripción, en el de las enajenaciones realizadas por el heredero aparente y en el de la propiedad de las minas, que se declara independiente de la del suelo. Tarea infructuosa resultaría buscar el fundamento filosófico o jurídico de cualquiera de esas limitaciones. Todas ellas y otras muchas que sería fatigoso enumerar, se fundan exclusivamente en el interés de la sociedad y especialmente en su interés económico. Son igualmente esos principios los que sustentan la constitucionalidad del art. 1 de la ley 11.157, dados los fines determinantes de la reglamentación y las condiciones excepcionales de la propiedad objeto de ella.

La crisis de la habitación es un fenómeno general observado en los últimos años. Sea por la escasez de brazos, por la de materiales de construcción, por la falta de capitales, o por otras causas, pues el problema es por demás complejo, el resultado ha sido que desde la iniciación de la guerra, tanto en la república, como en muchos otros países, la edificación de viviendas no ha guardado relación con las exigencias derivadas del aumento progresivo de la población. Como consecuencia fatal de ese hecho, ha sobrevenido el encarecimiento y la especulación en el precio de los alquileres. No habiendo oferta apreciable de habitaciones, ese precio era el que imponía el propietario, como era su derecho, pero sin la atenuación normal resultante de la competencia. Esta libertad unilateral de contratar condujo a la mayoría de la población, a la que por la limitación de sus recursos es más sensible a estas fluctuaciones de los precios, a una situación de intranquilidad que llegó a hacerse intolerable, a un estado de angustia en que el alquiler y la perspectiva del aumento del alquiler constituía la obsesión; en que todos los recursos eran insuficientes para cubrir ese gasto imprescindible; y en que había que someterse de cualquier modo a las exigencias del locador, porque no había la posibilidad de encontrar otra habitación, y si por fortuna se encontraba, era igualmente cara. Estos hechos que son de notoriedad pública porque se repetían en la mayoría de los hogares constituyen la determinante originaria de la ley impugnada. No ha habido, tal vez, un monopolio real, pero incuestionablemente ha habido una prolongada situación de monopolio virtual con todos los efectos de aquél. Ha existido una opresión económica irresistible, porque se ejercía sobre la base de una de las cosas más esenciales para la vida; sobre algo que es más indispensable que cualquier servicio público. Los medios de comunicación, la provisión de agua y el alumbrado pueden reemplazarse, si fueren excesivamente onerosos, por otros más rudimentarios. Es posible alimentarse o abrigarse más o menos bien. Todo esto es elástico y a la medida de la situación pecuniaria de cada uno. Pero no hay la posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene o no se tiene habitación. Exigencias materiales y consideraciones de decoro y de moral, todo contribuye a hacer de la habitación la necesidad más premiosa y a convertirla, por lo tanto, en el instrumento más formidable para la opresión.

Se argumenta con que el negocio de la locación de inmuebles no importa dedicar la propiedad a un uso de interés público. Es posible, en efecto, que en las condiciones normales de ese negocio el alquiler de una casa o de una habitación no suscite mayormente el interés del público, desde que existe la posibilidad de encontrarla en el momento que sea necesaria, y, con arreglo a los medios de cada interesado; pero en las condiciones excepcionales de que se ha hecho mérito precedentemente, la locación de habitaciones había adquirido para el público un interés extraordinario, mucho más intenso por cierto que el que puede despertar un elevador de granos o un ferrocarril. Interés público transitorio, si se quiere, pero no por ello menos fuerte ni menos digno de ser protegido con medidas igualmente transitorias. La reglamentación de los alquileres estaba en este caso más justificada que lo que puede

estarlo cualquier regulación de tarifas, porque su objeto se hallaba más íntimamente vinculado al bienestar general. La libertad económica, la tranquilidad y aun la salud de la población dependía en gran parte de la normalización y de la estabilidad del alquiler. No puede afirmarse, pues, que en tales condiciones la locación fuese un negocio de mero interés privado que no autorizara un contralor especial.

Se objeta, asimismo, que en este caso no estaba de por medio el interés o el bienestar general y que la ley sólo tiende a proteger a una clase o grupo social con perjuicio de otro; a favorecer a los inquilinos en detrimento de los propietarios. Desde luego no puede ponerse en duda que interesa a la comunidad en conjunto la situación económica de los distintos grupos que la constituyen y que tratándose como en este caso de la suerte de la mayoría de la población, no son solamente consideraciones de humanidad y de justicia social las que reclaman su intervención, sino también su interés directo, ya que es elemental que una situación afligente del mayor número tiene que repercutir desfavorablemente sobre la economía general, dada la vinculación lógica de todos los intereses materiales. Por otra parte, si para justificar el ejercicio del poder de policía fuera menester que en cada caso estuviese comprometido el bienestar de todos y cada uno de los habitantes del Estado, no sería posible reglamentar jamás la actividad individual ni el uso de la propiedad, desde que los beneficios directos de cada ley u ordenanza no alcanzan sino a una parte limitada de la población, aun cuando en conjunto tiendan a asegurar el bienestar de todos.

La reglamentación del precio del alquiler no se propone favorecer a unos con perjuicio de otros. Su finalidad es impedir que el uso legítimo de la propiedad se convierta en un abuso perjudicial en alto grado, merced a circunstancias que transitoriamente han suprimido de hecho la libertad de contratar para una de las partes contratantes. La objeción de parcialidad tendría fundamento si se tratase de una reglamentación permanente, pues rigiendo en una situación normal, limitaría la libertad del locador sin que el locatario se hallase coartado por restricción legal ni por falta de oferta; pero no lo tiene en las condiciones en que se encontraba el negocio de locación de inmuebles al ser dictada la ley 11.157, y tratándose de una restricción pasajera, limitada al tiempo que se presume necesario para llegar a la normalidad de esas operaciones. En la situación preexistente a la ley, el propietario podía ultrapasarse con sus exigencias la capacidad económica del inquilino, podía hacerse pagar cualquier alquiler por desproporcionado que fuese con el valor del inmueble, desde que había desaparecido el juego regular de los factores económicos respecto de ese negocio especial. Es esa opresión inevitable la que se ha propuesto impedir el legislador con una reglamentación momentánea. No ha intentado favorecer a un grupo, a una clase social ni a una parte contratante, sino librar a la sociedad de las consecuencias de carácter general que fatalmente debían resultar de la irregular condición en que se hallaba una gran parte de sus miembros.

No es del resorte del poder judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en la elección del medio empleado para conjurar esa situación crítica, ni de las consecuencias de orden económico puedan derivar de la aplicación de la ley. Le incumbe únicamente pronunciarse acerca de los poderes constitucionales del congreso para establecer la restricción al derecho de usar y disponer de la propiedad que encierra la ley impugnada, teniendo para ello en cuenta la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de la medida restrictiva. Las consideraciones y antecedentes de que se ha hecho mérito en el curso de esta sentencia conducen a una conclusión favorable respecto a la facultad legislativa para ejercitar en este caso el poder de reglamentación sobre los precios, como una medida transitoria y de emergencia. Y esta opinión se robustece en presencia del hecho de haberse sancionado leyes análogas en

todos los países donde se ha presentado con los mismos caracteres de gravedad el problema de la habitación, y de haberse declarado por la corte de los Estados Unidos la constitucionalidad de la ley de ese mismo carácter dictada por el distrito de Columbia (Block versus Hirsh; sentencia de 18 de abril de 1921).

Queda aún por considerar si la reglamentación no ha ido demasiado lejos. Reconocer en principio el poder para limitar el derecho del propietario en las circunstancias excepcionales expresadas, no importa admitir que ese poder sea omnímodo. El congreso no lo tendría para fijar un precio arbitrario, un precio que no correspondiese al valor locativo de la habitación, en condiciones normales, porque ello equivaldría a pretender remediar un abuso con otro mayor y más funesto en sentido contrario, y sobre todo, porque importaría la confiscación de la propiedad. No habiéndose, sin embargo, acreditado en el juicio que el alquiler devengado el 1º de enero de 1920 por la habitación de que se trata, no fuese razonable en el momento de la promulgación de la ley y dado el corto tiempo transcurrido entre esas dos fechas, cabe presumir que el límite fijado por la ley 11.157 satisface en el caso las condiciones necesarias de razonabilidad y que, por consiguiente, no ha sido vulnerada la garantía del art. 17 de la Constitución. El hecho de que la sentencia apelada haya hecho aplicación retroactiva de dicha ley en la especie «sub lite», no suscita cuestión de carácter federal que pueda ser examinada en el recurso extraordinario. La retroactividad de las leyes en materia civil es un punto regido exclusivamente por el derecho común y ajeno, por lo tanto, a la jurisdicción apelada de esta corte en el presente recurso (ley 48, art. 15).

En cuanto a que la aplicación de la ley a contratos celebrados con anterioridad a su sanción altera derechos adquiridos y en tal sentido afecta la inviolabilidad de la propiedad, corresponde observar que en el juicio no se ha invocado la existencia de contrato de cumplimiento exigible en el futuro, sino una locación por simple convenio verbal y sin término, cuya duración obligatoria se determinaba por el tiempo fijado al precio, de acuerdo con la ley vigente en la época en que aquélla se formó. Se trata, pues, de una relación de derecho precaria e inestable que no creaba más obligaciones ni más derechos que los derivados de cada período de alquiler que se fuere devengando por reconducciones sucesivas y que, por lo mismo, no hacía ingresar en el patrimonio del locador ningún derecho que haya podido quedar afectado por la aplicación de la nueva ley. Corrobora lo anteriormente expuesto, la consideración de que el recurrente no ha podido impedir que su inquilino hiciese cesar el arrendamiento en cualquier tiempo, después de promulgada la ley 11.157 y que, producido el caso, no habría podido alquilar la habitación a un tercero por mayor precio que el que regía el 1º de enero de 1920, es decir, el que fija dicha ley reglamentaria. Es innecesario entonces pronunciarse sobre la delicada cuestión de la facultad de dictar leyes que alteren los derechos adquiridos por contrato, desde que no se ha acreditado la existencia del derecho.

En virtud de los fundamentos precedentemente expuestos, se declara que el artículo primero de la ley 11.157, de la manera que ha sido aplicado en la sentencia, no es repugnante a lo dispuesto en los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución; y en consecuencia, se confirma dicha sentencia en cuanto ha sido materia del presente recurso extraordinario. — Palacio. — Figueroa Alcorta. — Méndez.

Disidencia del señor ministro doctor Antonio Bermejo.

Considerando:

1º. — Que la sentencia apelada de última instancia aplicando el arts. 1 de la ley 11.157, es contraria al

derecho que el recurrente ha fundado en los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional y, en su consecuencia, ha sido bien concedido para ante esta corte el recursos extraordinario del art. 14 de la ley 48 y art. 6 de la ley 4055.

2°. – Que según el artículo impugnado, "desde la promulgación de la presente ley y durante dos años, no podrá cobrarse por la locación de las casas, piezas y departamentos, destinados a habitación, comercio o industria en el territorio de la República, un precio mayor que el que se pagaba por los mismos el 1° de enero de 1920".

3°. – Que el apelado sostiene la constitucionalidad de la ley, alegando que ella responde a la escasez de habitaciones debida a la paralización de las construcciones durante la guerra mundial; que el congreso puede reglamentar los derechos constitucionales citados; que es una medida de emergencia destinada a regir solamente dos años y que el congreso ha ejercitado su poder de policía subordinando el interés particular al interés general.

4°. – La importancia de los intereses comprometidos, debida, más que al valor pecuniario de las diferencias respecto a las rentas estipuladas, a la multiplicidad de las personas afectadas por ellas; la orientación que esa ley revela en la apreciación de los límites de la acción del estado en el desenvolvimiento económico del país, y los mandatos imperativos de la Constitución Nacional que interesan ante todo y priman sobre todo, reclaman para esta causa una detenida consideración.

5°. – Aun prescindiendo de otros puntos de vista extraños a las disposiciones constitucionales invocadas, no es posible desconocer que el art. 1 de la ley 11.157 no encuadra en las garantías que para la propiedad y la libertad civil de todos los habitantes consagra nuestra constitución inspirada en el propósito de fomentar la iniciativa y la actividad individual, o como lo consigna enfáticamente su preámbulo: promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino.

6°. – Según el artículo 14, todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de usar y disponer de su propiedad, etc., y con arreglo al art. 17, "la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada", agregando el art. 28, como salvaguardia: "los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

7°. – Fijando el alcance de esas disposiciones, el publicista Alberdi, que en sus "Bases" y en su "Proyecto" las había sugerido a los constituyentes del 53 y cuya autoridad es justamente reconocida en materias constitucionales y económicas, hacía constar lo siguiente: "La libertad de usar y disponer de su propiedad es un complemento de la libertad del trabajo y del derecho de propiedad; garantía adicional de grande utilidad contra la tendencia de la economía socialista de esta época, que con pretexto de organizar esos derechos pretende restringir el uso y disponibilidad de la propiedad", y refiriéndose al art. 17: "La propiedad es el móvil y estímulo de la producción, el aliciente del trabajo y un término remuneratorio de los afanes de la industria. La propiedad no tiene valor ni atractivo, no es riqueza, propiamente, cuando no es inviolable por la ley y en el hecho. Pero no bastaba reconocer la propiedad como derecho inviolable. Ella puede ser respetada en su principio y atacada en lo que tiene de más precioso; en el uso y

disponibilidad de sus ventajas. Teniendo esto en mira y que la propiedad sin el uso ilimitado en un derecho nominal, la Constitución ha consagrado, por el art. 14, el derecho amplísimo de usar y disponer de su propiedad, con lo cual ha echado un cerrojo de hierro a los errores del socialismo" ("Organización política y económica de la Confederación Argentina", ed. oficial de 1856, p. 379, 381, 384 y 385).

8°. – Se ha dicho, con razón, que la propiedad es una de las bases cardinales de la organización civil de los pueblos en el estado actual de la cultura y de la civilización, y que sin ella se trastornan los conceptos de libertad, de patria, de gobierno, de familia, y después de notar el fracaso de los ensayos de organización social que la han desconocido, afirmase que "debemos considerarla como el punto de arranque de los ordenamientos sociales contemporáneos" (Montes de Oca, "Derecho constitucional", I, cap. XII; Estrada, "Obras completas"; VI, 183 y 334; González Calderón, "Derecho constitucional argentino", I. 364; II, 170 y sig.). La Constitución Nacional contiene una serie de disposiciones que aseguran su inviolabilidad siguiendo nuestras antiguas leyes comunes y las de carácter político que la han incluido entre los derechos del hombre, como los reglamentos de 1815 y 1817 en su cap. 1°, la constitución de 1819 en su art. 109 y la de 1826, el art. 159, que sirvieron de modelo al capítulo único de la primera parte de la de 1853.

9°. – Y en concordancia con esa doctrina pueden recordarse las declaraciones de la suprema corte norteamericana, en diversas épocas y circunstancias y en términos que se dirían proféticos: "nuestro sistema social descansa ampliamente en la inmunidad de la propiedad privada, y aquel estado o comunidad que pretendiere allanarla, no tardará en descubrir su error por el desastre que sobrevendría" (212, U. S., 1, 8). "No puede existir concepto alguno de la propiedad despojada de la facultad de disponer de ella y de su uso, pues de este uso depende su valor" (154, U. S. 440, 445).

10. – Se dice que la escasez de habitaciones constituye la razón de estado que autoriza la imposición de reducciones en los alquileres. Pero esa escasez en un momento dado puede ser sobreabundancia en otro, y la misma razón de estado llevaría a imponer autoritariamente el aumento del alquiler, lo que en definitiva significaría la desaparición de propietarios y de inquilinos reemplazados por el estado, que se habría convertido en empresario de un inmenso falansterio**. Esa escasez no puede ser fuente de obligaciones civiles para los propietarios, y, como observaba nuestro constitucionalista Estrada, señalando los peligros que entraña la soberanía que somete a los individuos a la observación de aquellos deberes que no son exigibles porque su olvido no produce daños directos a los demás, "allana la propiedad en favor de los pobres o de los vagos, es decir, cae en la constitución guaraní" ("Obras", VI, 336), y como decía Alberdi: "Comprometed, arrebatad la propiedad, es decir, el derecho exclusivo que cada hombre tiene de usar y disponer ampliamente de su trabajo, de su capital y de sus tierras para producir lo conveniente a sus necesidades o goces, y con ello no haréis más que arrebatad a la producción de sus instrumentos, es decir, paralizarla en sus funciones fecundas, hacer imposible la riqueza" ("Organización, etc.", citada, p. 384).

11. – Cuanto a la duración más o menos larga asignada a la vigencia de una ley, dos años a la n° 11.157, no puede decidir de su constitucionalidad no obstante la importancia que le atribuye la mayoría de la corte norteamericana en la causa Block v. Hirsth, resuelta el 18 de abril de 1921, en la que se hizo constar que esa limitación permitía justificar una ley que no podría ser sostenida como un cambio permanente («That coul not be upheld as a permanent change»); porque no se trata de la extensión en el ejercicio de un poder, sino del desconocimiento del poder mismo para sustituirse al propietario y

disponer del uso de sus bienes en beneficio de otro.

12. – El valor de todas las cosas o del uso y goce de las mismas, así como el del trabajo en sus diversas manifestaciones, depende de factores múltiples ajenos a la autoridad de los gobiernos y de los poderes que los constituyen, y no puede decirse que abuse de su derecho el que reclama por su trabajo o por el dominio o el uso de sus bienes el precio corriente en el mercado, que constituye el verdadero y legítimo valor, y, por consiguiente, su derecho y en manera alguna un abuso, pues, como observa el codificador, refiriéndose al carácter absoluto del derecho de propiedad: "toda restricción preventiva tendría más peligros que ventajas. Si el gobierno se constituye juez del abuso, ha dicho un filósofo, no tardaría en constituirse juez del uso, y toda verdadera idea de propiedad y libertad sería perdida" (nota al art. 2513 del Código Civil).

13. – Nada autoriza a los poderes públicos, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial, a apartarse de la Constitución, pues en todas las circunstancias y en todos los tiempos la autoridad de ésta subsiste, y aun en los casos extraordinarios que motivan el estado de sitio, ella misma ha delimitado las facultades que confiere al gobierno (art. 23). Su terminología es bastante general para adaptarse a las modalidades de los tiempos y a los adelantos de la civilización, siempre en armonía con el espíritu de sus disposiciones, pues el Gobierno nacional es de poderes enumerados que deben ser ejercidos con las limitaciones que ella establece. No hay circunstancia que autorice una desviación, porque su significado no se altera. Lo que significó al ser adoptada, significa ahora y continuará significando, mientras no sea reformada con las solemnidades que prescribe el art. 30, pues, como decía el justicia mayor Taney en un conocido fallo: "cualquiera otra regla de interpretación desvirtuaría el carácter judicial de esta Corte y haría de ella un mero reflejo de la opinión o la pasión popular del día" (19, How., 393, 426).

14. – El gobierno de la nación argentina está regido por una constitución escrita que ha reconocido los derechos individuales preexistentes a ella como inherentes a la personalidad humana; ha organizado los diversos poderes y deslindado sus atribuciones fijando límites a su ejercicio y los medios para que esos límites no sean ultrapasados. Buena o mala, no tenemos más que acatarla, inclinándonos ante la soberanía popular expresada en ella en la forma más solemne e imperativa, pues, como decía uno de los miembros informantes de la sesión del 20 de abril de 1853: "la Constitución es el pueblo, es la nación argentina hecha ley". Y la garantía de la inviolabilidad de la propiedad, tanto como la de la seguridad personal contra los avances de los gobiernos, es de la esencia de la libertad civil, que puede ser considerada como el alma del organismo institucional de la Nación.

15. – Pero se observa que los derechos reconocidos por el art. 14 no son absolutos y que, según ese artículo y el 67, inc. 28, serán gozados "conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio". Exacto. Las leyes reglamentan el ejercicio de los derechos individuales reconocidos por la Constitución, y los decretos del ejecutivo reglamentan, a su vez, la ejecución de las leyes, según el inc. 2º del art. 86. Y, por ello, el problema jurídico es este: ¿Cuáles son los límites constitucionales de esa facultad de reglamentación? Porque si no los tiene, si es una facultad o poder discrecional, nuestra Constitución pasaría a figurar entre aquellas que han sido mencionadas como "dechado de táctica de fascinación y mistificación política" y cargaría con el reproche de "absurda" que le infligía el publicista Lastarria, refutado por Alcorta ("Las garantías constitucionales", cap. II).

16. – No es solamente el art. 28 de la Constitución el que delimita esa facultad, al disponer que esos derechos "no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio", sino también el 19, por el

que "las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofenden al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados". Ese art. 28 fue sugerido a los constituyentes del 53 por el art. 20 y otros del proyecto de Alberdi, quien había dedicado a recomendar ese precepto varios párrafos de sus "Bases", observando que "como todas las constituciones leales y prudente, ella debe declarar que el Congreso no dará ley que limite o falsee las garantías de progreso y de derecho público con ocasión de organizar o reglamentar su ejercicio" ("Organización, etc.", p. 54, 146 y 148).

17. – El mismo pensador, que en sus "Bases" había echado los cimientos de la estructura constitucional del país, destinaba la obra titulada "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853" a poner de manifiesto las libertades y derechos que ella consagra, y con notable insistencia hacer constar la oposición de sus disposiciones con lo que se ha dado en llamar espíritu nuevo, por el que, a título de reglamentación, de poder de policía, de promover el bienestar general, o de razón de estado, se atribuye a éste la dirección providencial de la actividad económica de los habitantes de la Nación. Pero la Constitución se previno, dice, contra el peligro de que el poder de hacerla efectiva degenerase en su derogación, y trazó en su primera parte los principios que deberían servir de límite a esos poderes. Primero constituyó la medida y después el poder. En ello tuvo por objeto limitar no a uno sino a los tres poderes. Y al consignar, en seguida, que el alcance de las leyes reglamentarias de la agricultura, del comercio y de la industria fabril se reduce a evitar que sea dañado el derecho de los demás, sintetiza su exposición manifestando: "No hay más que un sistema de reglamentar la libertad, y es el de que la libertad de unos no perjudique a la libertad de los otros; salir de ahí, no es reglamentar la libertad de trabajo, es oprimirla" ("Organización, etc.", p. 421).

18. – Y esta Corte, declarando, en 1903, la inconstitucionalidad de la ley tucumana de 2 de junio de 1902, que redujo la cantidad de azúcar que cada ingenio podía producir, gravando el excedente con un impuesto superior al precio corriente en plaza, hizo constar que: "es evidente que si una ley de carácter reglamentario no puede ni debe constitucionalmente alterar el derecho que está llamada a reglamentar, es porque debe conservar incólume y en su integridad ese derecho, lo que vale decir que no debe ni puede degradarlo y mucho menos extinguirlo en todo o en parte" (t. 98, p. 20; t. 128, p. 435).

19. – Si la propiedad es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley (art. 17), o sea, sin el debido procedimiento legal, como rezan las enmiendas 5ª y 14ª de la constitución norteamericana; ni puede ser expropiada sin declaración de utilidad pública y previa indemnización, y si ese derecho comprende el de usarla y gozarla según la voluntad del propietario (art. 17 de la Constitución y art. 2513 del Código Civil), porque "la propiedad sin el uso limitado es un derecho nominal", se alteran, sin duda, esas garantías constitucionales al fijar por ley el precio de uso sin la voluntad del dueño y para beneficiar a otro, privándole de un elemento esencial de la propiedad sin sentencia que lo autorice y sin previa indemnización.

20. – No se concibe, en efecto, cómo pueda decirse que todos los habitantes de la Nación tienen el derecho de usar y disponer de su propiedad", que no goza de franquicia o privilegio alguno ni daña a terceros, si se admite que, por vía de reglamentación o de otra manera, otro habitante, que no es el dueño, pueda fijar por sí y ante sí el precio de ese uso o de esa disposición. Como observaba uno de los miembros de la comisión general de legislación, ilustrado profesor de derecho público, refiriéndose al art. 6 del proyecto que declaraba sin efecto los aumentos efectuados en el precio de los arrendamientos

después del 1° de enero de 1920: "esa disposición de carácter general y absoluto, que significa implantar el régimen de lo arbitrario, al atribuir al congreso la facultad de fijar por sí y ante sí el valor y el precio de las cosas, prescindiendo de disposiciones indiscutiblemente categóricas de nuestra carta fundamental y de todas las leyes y principios que reglan los valores, aparte de ser una disposición perfectamente inocua, ya que no habría tribunal que no declarase su inconstitucionalidad, afectaría, en mi sentir, el propósito mismo de sus autores, ya que el día que el congreso implante esa política de fijar por sí y ante sí el valor de las cosas, sin regla ni criterio alguno, no habrá nadie que se atreva a llevar su dinero o sus ahorros a la edificación para entregarla a sus azares" (diputados, 1920, III, 688).

21. – Se invoca, finalmente, con el objeto de justificar la facultad legislativa de fijar de propia autoridad la renta que la propiedad privada ha de producir, lo que se ha denominado poder de policía, «police power», encaminado a asegurar el predominio del interés o bienestar general sobre el interés particular. Pero ese poder no tiene otro fundamento que la regla de jurisprudencia romana, garantía a la vez de la convivencia social, por la que cada uno debe usar de su derecho de manera que no dañe el de los demás; «sic utere tuo ut alienum non ledas». Y no puede sospecharse siquiera que, al arrendar sus bienes, el locador dañe el derecho de los demás, a menos que se pretenda que éstos son sus condóminos, lo que significaría la comunidad de los bienes, que no entró en las miras de los autores de la Constitución. Evitar un daño al derecho ajeno es lo que legitima las restricciones al derecho de propiedad, como lo hace constar el codificador en su nota al art. 2611 y lo reconocía esta Corte, de la que formaba parte el miembro informante de la Constitución de 1853, doctor Gorostiaga, en la causa contra la provincia de Buenos Aires con ocasión de la ley sobre remoción de los saladeros del Riachuelo. Era requerida esa medida por la salud pública y no atacaba el derecho de propiedad, "pues ninguno lo tiene para usar de ésta en daño de otros" (t. 31, p. 273).

22. – Dado el manifiesto desarrollo que en los últimos tiempos ha tomado la ingerencia del estado en mira del "bienestar general"; en lo referente al ejercicio de las actividades y derechos privados, se hace necesario insistir en las limitaciones constitucionales de ese poder haciendo notar que el tratadista Tiedeman, que lo ha examinado con relación a cada uno de los derechos individuales, de la clave de sus soluciones en la regla citada de derecho civil y en los principios de la justicia abstracta, tales como han sido desarrollados bajo el régimen de las instituciones republicanas, manifestando que "nadie tiene un derecho natural al goce de la propiedad o servicios de otro mediante el pago de una compensación razonable, pues que es incuestionable el derecho de rechazar tratos con otro, sean cuales fueren los motivos de ese rechazo" (Tiedeman, "State and federal control of persons and property", I, ps. 4, 5, 302, y siguientes).

23. – Ese poder de policía, "que es un atributo de gobierno fundamentalmente necesario para el público, pero tan fácilmente pervertido hasta ser extremadamente peligroso para los derechos y la libertad del ciudadano"; según Campbell Black; ese poder que, como observaba el justicia Brewer, "ha llegado a ser el refugio de cada atentado contra la propiedad privada y al que se ha referido toda carga injusta contra el propietario que no podía ser amparada en el poder de expropiación o en el de contribución" (200, U. S., 600), ha sido delimitado por aquel tratadista en los siguientes términos: "en derecho constitucional, su alcance está propiamente limitado a autorizar leyes que sean necesarias para la preservación del estado mismo, a asegurar el cumplimiento de sus legítimas funciones, a la prevención y castigo del crimen, a la preservación de la paz y el orden público, a la preservación y promoción de la seguridad, moralidad y

salud públicas y para la protección de todos los ciudadanos del estado en el goce de sus justos derechos contra el fraude y la opresión" ("Handbook of Am. Const. law."; p. 390; Blackstone, 4, Com., 162; Cooley, "Const. Lim.", 7ª ed., p. 829 y 839).

24. – Esta corte misma, poco tiempo después de su organización tuvo ocasión de apreciar ese poder de policía, de que no se ocupó Story, en su conocido comentario y que Marshall sólo incidentalmente había mencionado en sus famosas decisiones ("Const. Dec."; p. 537), y con motivo de la impugnación hecha a la ley de la provincia de Buenos Aires que prohibió las corridas de toros, hizo constar que: "la policía de la provincia está a cargo de los gobiernos locales y se entiende incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos" (t. 7, p. 150; t. 101, p. 126; t. 134, p. 401).

25. – Y con relación a esa legislación reglamentaria de la propiedad y de la industria, en la causa Nogués Hnos. contra Tucumán, esta corte hizo constar que no debe confundirse la restricción legislativa de los derechos, encaminada a evitar perjuicios a terceros en el goce de otros derechos anteriores a la Constitución o emanados de ella y de las leyes, con la restricción tendiente a proporcionar al público en general o a determinadas clases sociales, alguna ventaja o beneficio: en el primer caso, la acción legislativa es, en absoluto, necesaria para la existencia misma de la sociedad, que requiere la recíproca limitación de las actividades humanas; en el segundo, nadie puede ser privado de su propiedad, coartado o restringido en el uso de ella, sin previa indemnización, como está expresamente dispuesto en el art. 17 de la ley fundamental (t. 98, p. 52, considerando 8°).

26. – No se trata, «en el sub judice», de la propiedad de cosa destinadas a un uso público o en que se encuentre comprometida la higiene, moralidad o seguridad públicas («public health, morals of safety»); o, como dice el codificador, de restricciones impuestas al dominio por sólo el interés público, por la salubridad o seguridad del pueblo o en consideración a la religión; ni de aquellas acciones privadas de los hombres que de algún modo ofenden al orden y a la moral público o perjudiquen a un tercero. Se trata simplemente de la "locación de las casas, piezas y departamentos destinados a habitación, comercio o industria"; es decir, a usos privados, en ejercicio de la libertad de comerciar con el uso y disposición de la propiedad. Arrendar una casa, pieza o departamento constituye, para el locador y locatario, un contrato privado que no se convierte en acto de interés público por simple mandato de la ley, y la ingerencia del estado dictando reglamentaciones policiales, exige que los intereses del público en general y no los de una clase particular lo requieran, "Porque es una regla que el poder de policía no puede ser invocado para proteger a una clase de ciudadanos en contra de otra clase, a menos que la ingerencia sea para la protección real de la sociedad en general" (152, U. S., 133; "Ruling Case Law", VI, párr. 194). Por ello, el codificador limitaba la exclusividad del dominio en "el predominio para el mayor bien de todos y de cada uno, del interés general y colectivo, sobre el interés individual".

27. – Las simples alternativas de la oferta y la demanda, comunes a todos los negocios, no constituyen un privilegio de hecho que las entregue a la imposición de precios por el gobierno. Y la doctrina del "monopolio virtual" de la mayoría de la corte norteamericana en el conocido caso de los elevadores de Chicago (Muun v. Yllinois, 94, U. S., 113), que dejaba toda propiedad y todos los negocios en el estado a merced de una mayoría de su legislatura, no cabe en nuestra Constitución, que ha prohibido expresamente sean alterados los derechos que reconoce, y ha podido observarse con razón: "que las constituciones modernas eran una limitación puesta a la soberanía popular misma, mientras la

Constitución exige al legislador que no puede alterar lo que ella establece, al ejecutor de la ley que debe limitarse a lo que ella prescribe, y aun al juez que ha de juzgar la ley misma que aplica, en cuanto exceda los límites a la facultad de legislar señalados por la Constitución" ("El redactor de la comisión, etc.", de 1880, n° 6).

28. – Toda ley puede, en general, ser considerada de interés público, porque es teniendo en mira el bien común que se legisla. Pero si, para obtener ese resultado, priva al propietario de sus bienes, debe indemnizarlo previamente, con arreglo al párr. 2 del art. 17 de la constitución. Si solamente restringe o limita algún derecho inherente a la propiedad, como el de uso o goce, «jus fruendi», no hay realmente expropiación en el sentido estricto de la palabra («taking», dicen los norteamericanos), y en tal caso, en lo relativo a indemnización, hay que distinguir: a) si la restricción es exigida por la preservación de la salubridad, moralidad o seguridad públicas, cuando el uso de una cosa es inconciliable con esas exigencias ineludibles de la comunidad, no procede indemnización, porque nadie puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra el orden público, y es condición implícita que han de cesar cuando lleguen a encontrarse en oposición con éste; b) si la restricción al derecho de propiedad responde simplemente al beneficio de algunos en detrimento de otros, o, si se quiere, a la conveniencia del mayor número, en la hipótesis de que el estado tuviera la facultad de imponerla, la indemnización del perjuicio ocasionado sería procedente, en razón de que, según el párrafo primero del mismo art. 17, "la propiedad es inviolable", y dejaría de serlo si pudiera ser cercenada sin compensación, para satisfacer la conveniencia de otros. En tales términos podría sintetizarse la doctrina constitucional y la jurisprudencia nacional en esta materia.

29. – Nuestra Constitución, que en su preámbulo se propuso asegurar los beneficios de la libertad civil y en su art. 33 mantiene explícitamente los derechos y garantías derivados del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno, no admite la subordinación absoluta del individuo a la sociedad y desecha la idea de un bienestar general adquirido a expensas del derecho y de la libertad individual, que, en definitiva, conducirán seguramente a un bienestar social más perfecto, no obstante transitorias perturbaciones.

30. – Finalmente, no sería aventurado prever que si se reconoce la facultad de los poderes públicos para fijar el alquiler, o sea, el precio que el propietario ha de cobrar por el uso de sus bienes, aunque sea un uso privado y libre de toda franquicia o privilegio, ya sea voluntaria o involuntariamente, "se cae en la constitución guaraní", que decía Estrada, pues habría que reconocerles la de fijar el precio del trabajo y el de todas las cosas que son objeto del comercio entre los hombres, o, como se expresaba esta corte en 1903: la vida económica de la Nación con las libertades que la fomentan, quedaría confiscada en manos de legislaturas o congresos que usurparían por ingeniosos reglamentos todos los derechos individuales hasta caer en un comunismo de estado, en que los gobiernos serían los regentes de la industria y del comercio y los árbitros del capital y de la industria privada (t. 98, p. 20, considerando 24°). Por estos fundamentos, se declara que el art. 1 de la ley 11.157 es violatorio de los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución, y, en su consecuencia, se revoca la sentencia apelada en la parte que ha sido objeto del recurso. — Bermejo.