



Universidad de  
**San Andrés**

**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Derecho**

**Abogacía**

***¿Regular o dejar ser?***

***La Constitución Argentina y el advenimiento  
del Estado regulador***

**Autor: Tomás Eduardo Bergallo**

**Legajo: 27217**

**Mentor: Dr. Patricio Nazareno**

**Buenos Aires. Julio de 2020**

## RESUMEN

Durante las primeras décadas del siglo XX, podemos percibir en nuestro país y en todo occidente el abandono del modelo de Estado de laissez-faire, por el cual los poderes gubernamentales tenían facultades muy limitadas para legislar en materia de derechos económicos. En su lugar surgió el Estado regulador.

Lo que cambiará es el alcance del “poder de policía” del Estado. Mientras que en el modelo anterior esta facultad se podía ejercer meramente para el mantenimiento del orden y la protección de la moral y la higiene de la población, una vez dada la transformación hacia el intervencionismo, este poder le permitirá al Estado actuar con enorme libertad en el campo de lo económico, siempre y cuando tenga como propósito proteger a la sociedad y a sus intereses materiales.

En este sentido, considerando que en Argentina no hubo reformas constitucionales que cambiaran el texto de la Constitución Nacional, la transformación del Estado se fue dando a través de un proceso de mutación constitucional, generado por los cambios en la interpretación de la Carta Magna propiciados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El presente estudio pretende mostrar este proceso de mutación en la Argentina, siguiendo la jurisprudencia del Alto Tribunal durante la primera mitad del siglo XX. Además, exploraremos el creciente contexto de emergencia detrás de cada fallo, que nos permitirá comprender mejor las crisis que Argentina tuvo que enfrentar y cómo estas generaron una nueva concepción del rol del Estado.

# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo I: Comienzos liberales</b> .....	<b>8</b>
A. Hileret y Rodríguez c/ Provincia de Tucumán .....	9
B. Conclusión .....	13
<b>Capítulo II: Años '20</b> .....	<b>15</b>
A. Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta .....	17
B. Horta, José c/ Harguindeguy, Ernesto .....	23
C. Mango, Leonardo c/ Traba, Ernesto .....	24
D. Conclusión .....	25
<b>Capítulo III: Años '30</b> .....	<b>26</b>
A. Compañía Swift de La Plata S.A., Frigorífico Amour de La Plata y otras c/ Gobierno Nacional .....	27
B. Avico, Oscar Agustín c/ De la Pesa, Saul G .....	32
C. Conclusión .....	40
<b>Capítulo IV: La Era “post-Avico”</b> .....	<b>41</b>
A. Inchauspe Hnos., Pedro c/ Junta Nacional de Carnes .....	42
B. Martini Vicente e Hijos, S.R.L .....	44
C. Russo, Ángel y otra c/ C. de Delle Donne E .....	45
D. Nadur, Amar c/ Borelli Francisco .....	45
E. Cine Callo .....	46
F. Conclusión .....	48
<b>Conclusión</b> .....	<b>50</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>51</b>

## INTRODUCCIÓN

*“[E]l sencillo y obvio sistema de la libertad natural se impone por sus propios méritos. Toda persona, en tanto no viole las leyes de la justicia, queda en perfecta libertad para perseguir su propio interés [...]. El soberano queda absolutamente exento de un deber tal que al intentar cumplirlo se expondría a innumerables confusiones, y para cuyo correcto cumplimiento ninguna sabiduría o conocimiento humano podrá jamás ser suficiente: el deber de vigilar la actividad de los individuos y dirigirla hacia las labores que más convienen al interés de la sociedad.”<sup>1</sup>*

Así concluye Adam Smith, en 1776, su reflexión sobre cuál es el mejor sistema de economía política. De esta forma da comienzo a lo que será una longeva tradición de filosofía económica conocida como *laissez-faire*. Como lo indica su nombre (en francés, “dejad hacer”), esta doctrina, considerada como la vertiente económica del liberalismo político clásico, sostiene que el Estado debe abstenerse totalmente de intervenir en la economía. En este sentido, la iniciativa privada del hombre ocupa el lugar central en la conducción del mercado, que se lo suele considerar como un ente que autorregulatorio. El Estado, en cambio, como dice Adam Smith, no tiene capacidad para conocer lo que más le conviene a la sociedad; y, por ello, su intervención implica siempre un perjuicio, pues nunca va a ser más eficiente que el libre intercambio entre los miembros de la sociedad. De este modo, quedan consagrados como derechos absolutos la libertad de industria y la inviolabilidad de la propiedad.

Esta filosofía fue predominante en la política europea y norteamericana entre los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, para fines del siglo XIX comenzaron a darse fenómenos sociales y políticos que pusieron en jaque al *laissez-faire*.

El cambio más importante fue la Revolución Industrial y sus muchos efectos. Por un lado, la industrialización comenzó un proceso exponencial de urbanización. Entre el 1800 y el 1900, la población urbana global creció en un 15%.<sup>2</sup> Debido a esta rápida y nueva urbanización surgieron nuevos problemas sociales de una dimensión nunca antes vista. Los Estados tuvieron que enfrentarse a problemáticas nuevas como el rápido deterioro de la higiene en las ciudades, el hacinamiento y la falta de vivienda, la provisión de suficiente alimento para abastecer a estos

---

<sup>1</sup>Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones* (Madrid: Alianza Editorial, 1996), p. 658

<sup>2</sup>Aunque esto puede no parecer mucho, en especial comparado con las tasas de crecimiento urbano de los últimos setenta años, debemos tener en cuenta que entre el año 1500 y el 1800, la población urbana había crecido tan solo un 3.3%. Información obtenida de: <https://ourworldindata.org/urbanization>

centros urbanos, las pésimas condiciones de trabajo, la necesidad de una regulación laboral más justa, entre otros.

Por otro lado, la creciente industrialización generó una nueva clase social: la clase obrera. Este nuevo grupo social era la principal víctima de los problemas que mencionamos. Esto llevó a la creación de los sindicatos obreros. Aunque inicialmente fueron reprimidos, llegó un punto donde su existencia ya no podía ser ignorada debido al enorme peso y poder político que obtuvieron gracias a la afiliación masiva de los trabajadores.<sup>3</sup>

Por último, con el desarrollo de nuevas tecnologías y con una infraestructura en expansión, la capacidad de control del Estado también aumentó notablemente. Es razonable pensar que con la posibilidad de tener una mayor presencia en el territorio, los estadistas se verían más tentados a efectivizar ese control. Más aun teniendo que enfrentarse a estos nuevos problemas que mencioné y dándose cuenta de que podrían ser solucionados, o al menos aligerados, a través de la regulación estatal.

Como mencioné, este progreso tecnológico y social acabó por poner en crisis al ya viejo sistema político-económico del *laissez-faire*. La idea de que el mercado operando libremente puede traer justicia y equidad por su cuenta; de que el hombre siempre progresará económicamente mientras tenga iniciativa y libertad económica; de que la intervención del Estado siempre genera un perjuicio para la economía. Todo esto dejó de creerse como realidad. No es casualidad que Karl Marx haya escrito el Manifiesto Comunista en 1848. Ahora bien, no fue hasta las primeras décadas del siglo XX que esta situación se volvió realmente intolerable y que profundos cambios políticos y gubernamentales comenzaron a suceder.

De cierto modo, la historia nos muestra que surgieron dos alternativas para los países occidentales. Por un lado, podían solucionar estas problemáticas que había generado el capitalismo derribando completamente a este sistema y dando lugar al Estado Comunista, con un poder totalitario y con el propósito, en la teoría, de devolver los medios de producción a los obreros y acabar finalmente con aquellas terribles condiciones de vida. Es decir, un modelo diametralmente opuesto al *laissez-faire*. Esto fue lo que sucedió en Rusia, en 1917. Por ello en

---

<sup>3</sup> En Inglaterra, los sindicatos fueron reconocidos legalmente recién en 1871 con la promulgación de la *Trade Union Act*. En Estados Unidos, el reconocimiento legal se dio a través de la creación de una jurisprudencia favorable a los sindicatos que los protegería de varias medidas por parte de la Administración que buscaba impedir su accionar. El primer sindicato argentino nace en 1857, y en 1878 tiene lugar la primera huelga organizada sindicalmente.

los años 20 se fundaron los partidos comunistas de Italia, Francia, Inglaterra, España, China y en muchas otras naciones.

Ahora bien, la gran mayoría de los países occidentales optó por una vía intermedia. Se escogió otorgarle mayores potestades al Estado para intervenir en la economía con miras a solucionar estos conflictos emergentes. De este modo, pasamos de un capitalismo irrestricto a una forma de capitalismo regulado. Esto se tradujo en un robustecimiento del derecho laboral, una mayor regulación en materia de industria y un grado de afectación más intenso al derecho de la propiedad a través de la regulación de los precios de comercio y de la imposición de nuevos impuestos. Sin embargo, esta idea de “optar” no debe entenderse como una decisión precisa que puede determinarse en un momento exacto de la historia. En la mayoría de estos países la transición hacia una economía regulada se dio paulatinamente. Fue un proceso que duró varias décadas.

Nuestro país es uno de estos tantos casos. En efecto, la Constitución de 1853, documento que finalmente conforma nuestro Estado como lo conocemos hoy, fue confeccionada por pensadores que compartían estos principios liberales del *laissez-faire*. Juan Bautista Alberdi, quien colaboró con el diseño de la Constitución a través de varios de sus textos, sostuvo en 1853 que

*“la Constitución ha impuesto al Estado la obligación de no intervenir por leyes ni decretos restrictivos en el ejercicio de la producción o industria comercial y marítima; pues en economía política, la libertad del individuo y la no intervención del Gobierno son dos locuciones que expresan un mismo hecho”<sup>4</sup>.*

Sin embargo, si observamos las políticas económicas de los años 50 y 60, veremos cuánto se ha alejado nuestro Estado de aquel ideario liberal.

Lo que este trabajo se propone es demostrar cómo, desde el punto de vista del derecho constitucional, se dio la transformación en nuestro país desde un Estado liberal, a principios del siglo XX, a un Estado intervencionista, en la década de 1960. Mientras que en muchos países este cambio fue ocurriendo a través de reformas constitucionales, en Argentina se dio un proceso de mutación constitucional<sup>5</sup>, por el cual la interpretación de la Constitución (y por lo tanto su

---

<sup>4</sup> Juan Bautista Alberdi, “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N°53 (Octubre 2010), p. 139

<sup>5</sup> Una interesante discusión, la cual no cabe abordar en este estudio, versa sobre la idea de si la mutación constitucional implica una reforma de la Constitución o meramente una reforma del “sistema constitucional”. En efecto, Vicente Sola (2010, p. 105) sostiene que “nuestra historia constitucional tiene decisiones que deben ser

aplicación) fue cambiando, pero no así su texto. Por este motivo, para poder identificar este proceso, analizaremos distintos fallos de la Corte Suprema de la Nación, en los cuales ésta nos ofrece una interpretación de la Norma Suprema que paulatinamente se aleja más del liberalismo y se acerca al intervencionismo económico.

Lo que veremos cambiar a través de las décadas es lo que se conoce como el “poder de policía” o “poder regulador” del Estado. Se trata de la facultad del Estado de intervenir y regular las relaciones económicas entre privados. Gordillo nos dice que la definición liberal del poder de policía es la “facultad de imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales, con la finalidad de salvaguardar la seguridad, salubridad y moralidad públicas”<sup>6</sup>. Por ahora bastará con esta definición, pues este trabajo parte del momento en que la Corte compartía esta visión. Luego veremos cómo esto entra en crisis y, hacia el final, compartiré la conceptualización actual de poder de policía que nos ofrece el mismo autor, ya que habremos visto cómo la Corte lo materializó en sus sentencias.

Gelli explica que, en nuestra Constitución, este poder tiene su fundamento en el artículo 14, donde se establece que los habitantes de la Nación gozarán de sus derechos “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”<sup>7</sup>. De aquí se sigue que el ejercicio de los derechos económicos es relativo y que todos ellos pueden ser limitados.<sup>8</sup> Sin embargo, también nos señala que esta facultad tiene un límite marcado por el artículo 28, donde se establece que “los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”. Como señala la constitucionalista, el problema versa sobre la definición y el alcance del término “alterar”. Ella lo define como una “afectación

---

*consideradas como cambios constitucionales pero que no fueron acompañadas de una reforma constitucional”, mientras que otros argumentan que “la admisión de un concepto amplio de mutación tácita o informal de la Constitución, fuera de la hipótesis de reforma, tiene el inconveniente grave de debilitar su fuerza normativa y afectar el propio concepto y función de constitución” (Morales: 2015, p. 21).*

<sup>6</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 8: Teoría general del derecho administrativo* (Buenos Aires: FDA, 2013), p. 376

<sup>7</sup> 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 navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

<sup>8</sup> María Angélica Gelli. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. (Buenos Aires: La Ley, 2004), p. 66

sustantiva, esencial, que desnaturaliza el principio, derecho o garantía, que inutiliza el núcleo central de aquellos”<sup>9</sup>.

Teniendo en cuenta este aporte, analizaremos en cada sentencia la transformación en el alcance del poder regulador del Estado en base a la interpretación que el Tribunal realiza del juego entre estas dos normas constitucionales. Sin embargo, como señalan Juan Cianciardo y Maximiliano J. Romero, notaremos que la Corte nunca elabora una teoría desarrollada y consistente de los parámetros de control que permita indagar con “mayor exactitud o previsibilidad cuándo las restricciones a la libertad y a los derechos fundamentales fundadas en el interés general [...] son constitucionalmente tolerables”<sup>10</sup>. Por este motivo, en cada fallo abordaremos el contenido que el Alto Tribunal, en ese momento particular, le otorga a cada elemento de control de constitucionalidad.

Ahora bien, contemplar este progreso suscita una interrogante adicional que también abordaré: ¿Qué es lo que propició los cambios de interpretación? Mi respuesta será: las diferentes crisis que fue experimentando nuestro país (y el mundo entero). En cada instancia que analizaremos, el país se encontrará sufriendo algún tipo de profundo problema social que el Congreso y el Ejecutivo buscarán solucionar a través de una medida de regulación económica. Considero que será el impacto que estas crisis tendrán en la población lo que propiciará una nueva interpretación de la Constitución que permita al Estado intervenir para solucionar el problema que aqueja a la sociedad. Por este motivo, antes de abocarme a cada fallo, estudiaremos el contexto social y económico y la problemática que da raíz cada legislación controvertida.

Por otro lado, existe otra razón que puede explicar por qué se fueron dando estos cambios en la capacidad reguladora del Estado luego de cada uno de estos incidentes. Se trata de un motivo de trasfondo cultural, que no es fácilmente identificable en cada caso pero que puede interpretarse al estudiar todo el proceso histórico de nuestro país. Se trata de los principios católicos que son cimiento de nuestra cultura hispánica. Si alguno de los jueces de la Corte durante este período no era católico, con certeza podemos decir que al menos formaba parte de una cultura que encuentra su trasfondo axiológico en el catolicismo. Esto es relevante puesto que la Iglesia Católica nunca vio con ojos desfavorables al intervencionismo estatal.

---

<sup>9</sup> María Angélica Gelli (2004), p. 421

<sup>10</sup> Juan Cianciardo y Maximiliano J. Romero, “Limitaciones a los derechos constitucionales y control de razonabilidad”, en *Tratado de los derechos constitucionales*. Ed. Julio Cesar Ribera (h) (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2014)

En efecto, a fines del siglo XIX, cuando el capitalismo parecía en crisis y se abrían estos dos caminos que mencioné frente a los países occidentales, el Papa León XIII providencialmente publica su famosa encíclica *Rerum Novarum*, en la cual, en síntesis, condena al socialismo e invita a los Estados a solucionar “la cuestión obrera” a través de una mayor protección de estas clases mediante una regulación laboral y económica más fuerte. El Papa postula que “si, por tanto, se ha producido o amenaza algún daño al bien común o a los intereses de cada una de las clases que no pueda subsanarse de otro modo, necesariamente deberá afrontarlo el poder público”<sup>1112</sup>. Esta cita resulta especialmente relevante, pues en todos los fallos, el Tribunal permitirá la medida puesto que considera que la sociedad se halla en peligro y que solo el Estado puede corregir la situación. El Dr. Palumbo define muy sucintamente:

*“La ética natural católica se pronuncia a favor de la iniciativa privada y de un mercado competitivo, admitiendo, a la vez, una moderada intervención del Estado a través de la acción subsidiaria y una subordinación al orden natural”<sup>13</sup>.*

Por ello, considero relevante el hecho de que estos jueces, aunque tal vez liberales o laicistas, pertenecían a una cultura con un trasfondo ligado al catolicismo y, por consiguiente, a una cultura que ninguna vio con malos ojos la idea de un Estado protector de los más vulnerables, un Estado que pone la protección de los intereses de la sociedad en general antes que a la economía misma. Creo que esto contribuyó a que siempre se hayan mostrado favorables a una mayor intervención por parte del Estado. Aunque en las sentencias no encontraremos extractos directos de la doctrina católica, sí podemos hallar referencias a las ideas de “justicia social” o de “solidaridad social” que tienen su raíz en el ideario social del catolicismo.

En síntesis, en el primer capítulo, observaremos una primera instancia de *laissez-faire* en el fallo Hileret. Allí, apeándose fuertemente las ideas de los constituyentes, la Corte rechaza una medida de regulación económica por parte de la Provincia de Tucumán que imponía un impuesto al azúcar para evitar el desplome de los precios. En el segundo capítulo, analizaremos los cambios de los años 20. Una profunda crisis habitacional azotaba a la Ciudad de Buenos

---

<sup>11</sup> S.S. León XIII. *Rerum Novarum*. 15 de mayo de 1891. Obtenido de [http://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)

<sup>12</sup> En otro contundente fragmento, relevante para nuestro estudio, León XIII sostiene que “los que gobiernan deberán atender a la defensa de la comunidad y de sus miembros [...] porque la naturaleza confió su conservación a la suma potestad, hasta el punto de que la custodia de la salud pública no es sólo la suprema ley, sino la razón total del poder”.

<sup>13</sup> Carmelo E. Palumbo, *Guía para un estudio sistemático de la Doctrina Social de la Iglesia* (Buenos Aires: CIES, 2004), p. 295

Aires como consecuencia de la inmigración causada por la Primera Guerra Mundial. Veremos cómo, en los fallos Ercolano, Horta y Mango, la Corte desarrolla una doctrina coherente que se muestra más favorable para con la regulación en materia económica para salvaguardar un interés público, pero que establece límites claros e infranqueables a esta facultad, como la inviolabilidad de la propiedad privada. En el tercer capítulo, analizaremos un verdadero punto de quiebre en nuestra jurisprudencia. A raíz del duro golpe que sufre nuestra economía agrícola-ganadera por la Gran Depresión, veremos cómo la Corte acaba por reconocerle un poder casi ilimitado al Congreso para regular y afectar la libertad de industria y la propiedad privada en pos de salvaguardar los intereses económicos de la Nación. Esto queda plasmado en los fallos Swift y Avico. Por último, en el cuarto capítulo observaremos una serie fallos dentro de un período más extenso que he denominado “Era post Avico”, pues a partir de ese caso emblemático la Corte Suprema tolerará todo tipo de regulaciones, hasta llegar al extremo en el caso Cine Callao, de 1960, dónde concluirá este estudio.



Universidad de  
**San Andrés**

## **CAPÍTULO I - COMIENZOS LIBERALES**

Este primer capítulo nos lleva a los comienzos del siglo XX. En esta instancia inicial veremos los orígenes liberales de nuestro derecho constitucional. En efecto, la interpretación que la Corte Suprema realizará en el fallo Hileret, de 1903, será desde la óptima del *laissez-faire*.

En este sentido, en este caso emblemático la Corte le otorgará un valor absoluto a la libertad de industria consagrado en el artículo 14. Esto lo conseguirá reconociéndole un peso central al artículo 18, que prohíbe la afectación ilegítima de las garantías constitucionales a través de las leyes que reglamentan su ejercicio. Teniendo en cuenta lo dicho por Gelli, el juego de estos dos artículos en este caso suscitará un poder de policía prácticamente nulo y una enorme libertad económica para toda la población.

En cuanto al contexto histórico, veremos que la crisis que da raíz al caso es insignificante comparada a las que sucederán en las próximas décadas y que generarán cambios en el derecho constitucional. Así como diré que fue el agravamiento de las crisis internacionales las que causaron que los jueces y los políticos fuesen cambiando su idea sobre el rol del Estado, también considero que esta postura totalmente liberal se corresponde con el período de prosperidad. Y esto no solo es cierto en nuestro país, sino en todo occidente. Recordemos que este período liberal se lo suele conocer, en historia europea, como la *Belle Époque*. Es fácil considerar que los poderes gubernamentales no tienen que intervenir en la economía cuando vemos a ésta crecer exponencialmente y a toda la población gozando de una profunda bonanza.

### *Contexto histórico*

A comienzos del siglo XX, Argentina venía gozando de una serie de cosechas provechosas y de una balanza comercial favorable, lo que a su vez producía una paz social y política nunca antes experimentada.<sup>14</sup> El país era gobernado por una élite económica y cultural que estaba en el poder desde hacía veinte años, ocupando la presidencia, el Congreso y la Corte Suprema. El presidente era Julio Argentino Roca.

Los referentes políticos de esta élite son conocidos como “la generación del 80”. Este grupo de políticos y figuras públicas se había nutrido fuertemente del ideario político-filosófico de la generación de pensadores y políticos argentinos que habían confeccionado a la Constitución Nacional de 1853, conocidos como la “generación del 37”. Según el doctor Néstor Tomás Auza,

---

<sup>14</sup> Ernesto Palacio, *Historia de la Argentina. 1515-1943* (Buenos Aires: A. Peña Lillo, 1977), p. 648

el proyecto político de la generación del 80 fue, justamente, la misma Constitución Nacional.<sup>15</sup> Éstos se encargaron realmente de materializar el proyecto comenzado por sus predecesores con la sanción de una Ley Suprema, ya que estos últimos aún debieron enfrentar obstáculos fundamentales, como la cuestión de la capital federal de la Republica.

Esta generación del 80 era profundamente laissez-fairista. Tenían una gran confianza en el juego de las fuerzas económicas, en que el mercado se regulaba a sí mismo, y que, si el Estado no se entrometía, el bienestar social y la prosperidad florecerían como fruto de dicha libertad económica. Además, predominaba la idea de que el Estado era un “mal administrador”<sup>16</sup> y que por ello debía tener una presencia mínima en la economía (dejando en manos de privados grandes estructuras como el sistema de ferrocarriles).<sup>17</sup>

Los ministros de la Corte Suprema a comienzos del siglo también formaban parte de esta “generación del 80”. En efecto, éstos compartían profundamente el ideario de los pensadores nacionales que los habían precedido y procuraron plasmarlo en sus decisiones. Esto quedará demostrado al ver el extenso uso de los textos de Alberdi y su defensa de una interpretación liberal de la Constitución. Precisamente este ideal liberal con las características que he mencionado lo veremos plasmado en el fallo Hileret.

#### **A. HILERET Y RODRÍGUEZ C/ PROVINCIA DE TUCUMÁN<sup>18</sup>**

##### *Antecedentes del caso*

En 1902, la Provincia de Tucumán sancionó una ley que imponía un impuesto adicional sobre la producción de azúcar de ese año. Dicho impuesto se aplicaba si los productores excedían el tonelaje máximo que les había sido asignado mediante un prorrateo en la misma ley.

---

<sup>15</sup> Néstor Auza y Ezequiel Gallo, “El proyecto del 80”, en *La Historia Argentina* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1977), p. 140

<sup>16</sup> Ernesto Palacio (1977), p. 649

<sup>17</sup> Empero, cabe aclarar que ni la generación del 80 ni sus predecesores estaban “enfrentados al estado”. Al contrario, fueron ellos “los hacedores” de nuestro Estado, ya sea por la creación de sus instituciones en la Constitución del 53 o por su edificación en los años que siguieron. Sin embargo, dicho Estado debía limitarse a ofrecer los medios y crear las condiciones para el desarrollo económico y el progreso. Como sostiene Juan Fernando Segovia (2016), “el Estado estuvo siempre asociado a las iniciativas y a la prosecución del progreso. [...] La ideología [el liberalismo] señalaba los fines: libertad, seguridad, propiedad, progreso, etcétera; el Estado era el instrumento que disponía los medios: inmigración, educación, ferrocarriles, desarrollo económico, etcétera.”

<sup>18</sup> CSJN, “Hileret y otro c/ Provincia de Tucumán”, sentencia del 5 de septiembre de 1903, Fallos: 98:20.

El fin era reducir la sobreproducción de azúcar para evitar el desastre económico que podría causar el desplome del valor del producto como consecuencia de un exceso de oferta.

Luego de que los ingenios Hileret y Rodríguez fueran forzados a pagar dicho impuesto, éstos demandaron a la Provincia solicitando la declaración de inconstitucionalidad por ser violatoria de los artículos 10 y 14 de la Constitución Nacional.

### *Decisión de la Corte*

Comenzando con la decisión del Tribunal, luego de exponer los argumentos de ambas partes, la Corte establece en el segundo considerando una doctrina que permanecerá inmutable en todos los fallos que tendré en consideración. Esta determina que al Tribunal supremo “no le corresponde [...] apreciar la ley de que se trata bajo la faz económica [...] pues esta es cuestión de resorte exclusivo de los Poderes Públicos de la Provincia”<sup>19</sup>. En otras palabras, la Corte establece que no le corresponde determinar si la ley es un medio adecuado y efectivo, en términos económicos, para el fin que persigue. Esto le compete exclusivamente al Poder Legislativo y al Ejecutivo. Su análisis debe limitarse a la “cuestión judicial”, es decir, si la ley es “de conformidad o disconformidad con los artículos de la Constitución Nacional”<sup>20,21</sup>.

Con respecto a la regulación de la Provincia, la Corte determina que es “manifiestamente contraria al artículo 14”<sup>22</sup>. La Corte considera que de la frase del artículo “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio” no puede interpretarse que los poderes nacionales tienen la facultad de limitar y prohibir la libre industria según su beneplácito, pues esto sería incompatible con el artículo 28, que declara que “los principios, garantías y derechos reconocidos en los artículos anteriores no podrán ser alterados por leyes que reglamenten su ejercicio”. Según su interpretación, este artículo impediría cualquier tipo de intervención por parte del Estado en la industria privada del país.

---

<sup>19</sup> Ib. consid. 2

<sup>20</sup> Ib.

<sup>21</sup> Algo que también se repetirá en todos los fallos es que la Corte de todos modos emite una opinión al respecto de la cuestión económica aunque, claro está, no será vinculante. Este es el único fallo en el cual el Tribunal considera que la medida es inefectiva para el fin que se propone. Éste argumenta que terceros (los consumidores) han soportado un sacrificio desmedido en beneficio de “una veintena de fabricantes” (el precio del azúcar para expendio se había casi duplicado). También esgrime que si con todos los beneficios que el gobierno nacional ya le otorgaba a la producción del azúcar, la crisis de la industria era inevitable, esto es culpa exclusiva de los fabricantes, que han errado en sus cálculos y especulaciones. Por ello, es injusto que el resto de la población, que nada ha tenido que ver con dichas equivocaciones, sufra un perjuicio desproporcionado ya no para satisfacer sus las pérdidas de los productores, sino para éstos puedan percibir la utilidad esperada, razón por la cual el precio se había duplicado.

<sup>22</sup> Ib. consid. 7

Más adelante, la Corte establece que la ley es inaceptable por su nivel de afectación a la industria. En efecto, como esta imponía un tributo que es mucho mayor al valor mismo del producto en el mercado, el Tribunal lo considera equivalente a una prohibición absoluta de la industria, pues ningún empresario razonable querría producir para luego pagarle a la Provincia más dinero del que se puede ganar con la venta del producto<sup>23</sup>.

La Corte también recurre a los escritos de los constituyentes para fundamentar su interpretación de la Norma Suprema. Para ello citan a una comisión del Congreso Constituyente que sostuvo que “es preciso que la práctica del régimen constitucional a que aspiramos, dé cuando menos para nuestros sucesores, seguridad a la vida y propiedades, medios de trabajo [...]”. La Corte agrega que debe entenderse que las declaraciones y garantías son los medios por los cuales los constituyentes han buscado traer “respeto y reputación exterior, paz interna y desenvolvimiento del comercio, de la industria y de la población”<sup>24</sup>. Es interesante notar que el Tribunal considera que estas aspiraciones se verían perturbadas por una mayor regulación económica. Aquí se puede ver claramente aquel *laissez-fairismo* que mencioné.

Hacia el final del fallo, la Corte menciona una facultad propia de los poderes de gobierno que podría montarse como una excepción a su pétrea interpretación del artículo 28. Los ministros sostienen que “no es tampoco el presente un caso legítimo de reglamentación del comercio interno, tendiente a proteger derechos de terceros o de la comunidad”<sup>25</sup> puesto que no hay “nada contrario al buen orden, moralidad, higiene y bienestar de la provincia”<sup>26</sup> en la industria del azúcar.

Finalmente, la Corte concluye con un argumento de pendencia resbaladiza. Si se admitieran medidas con fines distintos a los mencionados previamente (entre los cuales no se halla ‘proteger intereses económicos’), “no habría industria alguna [...] que no pudiera ser coartada o impedida transitoria o indefinidamente”<sup>27</sup>. Si se aceptase la reglamentación impuesta a la producción del azúcar, esta podría extenderse a todas las actividades industriales hasta que la vida económica del país

*“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*

---

<sup>23</sup> Ib. consid. 11

<sup>24</sup> Ib. consid. 15

<sup>25</sup> Ib. consid. 21

<sup>26</sup> Ib. consid. 21

<sup>27</sup> Ib. consid. 23

*que los gobiernos serían los regentes de la industria y del comercio, y los árbitros de capital y de la propiedad privada*<sup>28</sup>.

Este fallo resulta interesante desde muchos puntos de vista. Por un lado, aquí podemos encontrar los parámetros que se utilizarán en toda la jurisprudencia venidera para examinar la constitucionalidad de una ley de regulación en materia económica. Sin embargo, lo cierto es que se encuentran en un estado embrionario, y no parecen formar parte de un claro control compuesto por elementos o filtros a través de los cuales debe pasar la ley y salir exitosamente.

En un primer momento vemos que la Corte aborda la gran cuestión que será el motivo de mayor discusión en todos los casos: ¿tiene el Estado la capacidad de realizar este acto? La Corte lo responde claramente desde su postura liberal. Como vimos, el Tribunal considera que la Constitución no permite regulaciones como la de la Provincia tucumana. Esto se debe a su interpretación del juego entre los artículos 14 y 28, otorgándole a este último un valor absoluto, razón por la cual las garantías del primer artículo no podrían ser afectadas en lo más mínimo por una ley. Por este motivo, la Corte debió hacer caso omiso de la expresión “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio” del artículo 14, dando a lugar, desde mi punto de vista, a una interpretación poco armoniosa de los dos artículos.

En una segunda instancia, la Corte nos dice que la ley provincial tampoco es tolerable puesto que la medida que propone en realidad causaría una prohibición absoluta de la producción de azúcar. Aunque el Tribunal menciona esto en respuesta a un argumento de la provincia<sup>29</sup>, aquí podemos ver un esbozo rudimentario del requisito de la razonabilidad de la medida; esto es, si la medida implica una afectación desmedida al interés privado en favor del interés público. Es claro que cargar al azúcar con un impuesto superior al propio precio de mercado resulta desproporcionado.

La Corte solo aborda la cuestión del poder de policía en uno de los últimos considerandos. Tampoco lo llama con ese nombre, ni lo vincula con el artículo 14. Esta reconoce que existe una facultad de regular legítimamente el comercio si se busca “proteger derechos de terceros o de la comunidad”<sup>30</sup>. Sin embargo, los únicos intereses de la comunidad que el Estado podría intentar salvaguardar con una ley reguladora sería el establecimiento del “buen orden, moralidad, higiene

---

<sup>28</sup> Ib. consid. 23

<sup>29</sup> Ib. consid. 11

<sup>30</sup> Ib. consid. 21

y bienestar”. Aquí podemos ver, en nuestra jurisprudencia, la definición liberal que nos ofrece Gordillo de este poder.

De este modo, la Corte establece un estándar muy reducido por el cual los poderes provinciales estarían autorizados a regular el comercio. Si tenemos en cuenta que la enorme mayoría de las actividades que forman parte del mercado no son inmorales o antihigiénicas, entonces la capacidad de intervención del Estado en la economía, aplicando este estándar, será muy limitada.

### *Conclusiones*

En síntesis, la Corte le ha otorgado un valor absoluto de los derechos consagrados en el artículo 14 al determinar que cualquier tipo de regulación de la industria implicaría una afectación ilegítima, pues contraría al artículo 18.

## **B. CONCLUSIÓN**

En conclusión, hemos visto una interpretación del derecho constitucional totalmente empapado de una filosofía liberal de *laissez-faire*. Según esta forma de interpretar la Constitución, los institutos en materia económica tienen el propósito de prevenir la intervención del Estado en el mercado; pues, de permitirse la regulación, no solo se causaría un daño por ser el Estado un “mal administrador”, sino que se correría el riesgo de que éste acabe acaparando completamente a la economía. Este miedo queda claramente plasmado en el argumento final de pendiente resbaladiza.

Es por este motivo que se debe mantener una postura intransigente frente a los intentos de los poderes, nacionales o provinciales, de extralimitarse en sus facultades en materia económica. El Tribunal Supremo considera que, de permitirse una regulación por perseguir ésta algún fin que, aunque loable socialmente, no se encuadre dentro del limitado estándar establecido anteriormente, se estarían abriendo las puertas para que el Estado, mediante un sinfín de regulaciones enmascaradas detrás de fines aparentemente buenos, termine controlando todas las industrias y actividades económicas del país, cayendo en un “comunismo de Estado”<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Ib. consid 24

Es interesante ver, desde un punto de vista político, que esta era la forma de la Corte de colaborar con el mantenimiento de un Estado liberal. Efectivamente, mientras que los pensadores y los políticos de la época materializaban el ideario de *laissez-faire* a través de sus políticas y escasas leyes en materia económica, la Corte contribuía a este ideal frenando los intentos de las provincias de aplicar mayores regulaciones y haciendo una interpretación totalmente liberal de la Constitución. Es claro cómo el Tribunal consigue que la Norma Suprema proyecte unos poderes constituidos completamente limitados e incapaces de intervenir en materia económica, con un poder de policía que no tiene otra función que mantener el orden interno y proteger la salud de los ciudadanos.

Por otro lado, ha de notarse que el problema económico en este caso fue el tropiezo de una industria tucumana (aunque su peso no puede ser menospreciado), lo que podía causar una pérdida limitada de empleos y a una caída en los ingresos de una provincia “lejana” para la Corte; en un país con poca infraestructura, poco interconectado, y con una pequeña economía. Y todo esto ocurre en una época de enorme prosperidad. Más adelante, la Corte deberá enfrentar crisis habitacionales que afectan a decenas de miles de familias porteñas; la caída de la industria más grande del país debido a la Gran Depresión de los años '30; una crisis hipotecaria generalizada en el campo; entre otros problemas. Las dimensiones son incomparables. Por este motivo es comprensible la idea que tanto estos ministros como los autores de nuestra constitución tenían del Estado; y la interpretación de la Magna Carta que encontramos en el fallo Hileret.

Universidad de  
San Andrés

## **CAPÍTULO II - AÑOS 20**

En los años 20 podemos apreciar el desarrollo de la doctrina Ercolano, que se esboza en tres fallos; a saber: Ercolano, Horta y Mango. Desde mi punto de vista, esta es una doctrina intermedia, en la cual se tolera la intervención del Estado para proteger intereses económicos en caso de crisis, pero que de todos modos mantiene elementos del ideario liberal, como el valor absoluto de la propiedad privada.

Los puntos centrales de esta doctrina surgen del primer fallo. Allí encontraremos los elementos del control de legitimidad bien conformados. El primer control que la Corte realizará es determinar si el Estado efectivamente tiene la capacidad para promulgar cierta medida. Ésta comienza diciendo que ningún derecho constitucional es absoluto y que, por ello, el Estado podría afectar, en caso de emergencia, estas garantías a través de una medida de reglamentación económica. De este modo surge la doctrina del “poder de policía” en nuestro derecho constitucional. Pero debido a la potencialidad de generar una vulneración en los derechos esenciales de la sociedad, el Tribunal establece que se debe realizar un fuerte escrutinio judicial sobre este poder de regulación. Por este motivo establece los requisitos de razonabilidad y temporalidad para evaluar la legitimidad de una medida en materia económica.

En cuanto a los fallos Horta y Mango, en ambos se profundiza en algún elemento de la doctrina del poder de policía, detallados en el fallo Ercolano. En Horta, se profundiza en la primera pregunta, es decir, ¿hasta dónde llega el poder de policía? En este sentido, veremos que para la Corte en los años 20, el Estado tiene la capacidad de afectar el uso y la disposición de la propiedad, pero no así los derechos de propiedad adquiridos, o la “propiedad en un sentido constitucional”. Esto también sirve de indicio para lo mencionado anteriormente: el Tribunal no ha abonado del todo al liberalismo, razón por la cual presenta una acérrima defensa de la inviolabilidad de la propiedad y la definen, sin decirlo, como el único derecho absoluto de nuestra Norma Suprema. En el caso Mango, la Corte insiste en la importancia de la existencia de circunstancias excepcionales y el carácter temporal de la intervención para que ésta sea razonable.

Como mencioné al comienzo, en cada capítulo veremos cuál fue la crisis social y económica que propició el cambio en nuestro derecho constitucional. En este caso, se trata de la Primera Guerra Mundial y los efectos de la posguerra. A esto se suma, a nivel nacional, el triunfo electoral del Partido Radical y su idea de un Estado con mayores poderes de intervención. Veremos más sobre ello a continuación.

## Contexto histórico

Durante los años 20 podemos ver el desarrollo de una nueva ideología política, especialmente desde la llegada al poder de Hipólito Yrigoyen y el Partido Radical al poder. Éste no compartía el ideal del *laissez-faire* del liberalismo decimonónico, que los sectores conservadores todavía pregonaban. En cambio, el presidente radical consideraba que los poderes del gobierno debían tener una participación más activa en la economía; que se debía intervenir con mayor frecuencia para asegurar el orden y el bienestar, y no solamente proveer los medios para el “desarrollo del mercado”.

Esto lo podemos ver en su política con respecto a los servicios públicos. En un discurso ante el Congreso, con motivo de su preocupación por la sanción de una ley que privatizaría a los ferrocarriles del Estado (que luego vetaría), Yrigoyen sostuvo que el “Estado debe adquirir una posición cada día más preponderante en las actividades industriales que respondan principalmente a la realización de servicios públicos”<sup>32</sup>. También es evidente por su reacción a la cuestión agraria. Lejos de desoír la situación de los arrendatarios, el Profesor Luis Alberto Romero nos cuenta que el presidente propuso “una ley de fomento agropecuario, una ley de apoyo a las cooperativas agrarias y una ley de nacionalización del comercio exterior”<sup>33</sup>, entre cosas.

No obstante, la mayoría de los ministros de la Corte Suprema seguían siendo conservadores liberales. En efecto, todos, excepto uno, habían sido nombrados por presidentes liberales. Todos tenían entre 55 y 80 años, por lo que se podría considerar que formaban parte de la “generación del 80”. Además, cabe destacar que dos de ellos ya integraban la Corte cuando se dictó el fallo Hileret.

Ahora bien, ya había acontecido uno de los grandes eventos del siglo pasado: la Primera Guerra Mundial. Esta había concluido tan solo cuatro años antes del fallo Ercolano. Sus funestas consecuencias en materia social y económica aún se podían sentir en todo el mundo. Esto tendría efectos irreversibles, en todo occidente, en la forma de ver el rol del Estado y su participación en la organización de la sociedad.

En nuestro país, uno de los efectos fue haber generado la ola de inmigración más grande de nuestra historia. Entre 1910 y 1914, los inmigrantes representaron el 30% de la población en

---

<sup>32</sup> A. Díaz. “Discurso de Hipólito Yrigoyen del 16 de octubre de 1920”, *Revista Derechos en Acción*, 14/14, p. 378. <https://doi.org/10.24215/25251678e378>

<sup>33</sup> Auza y Gallo (1977), p. 179

nuestro país (porcentaje aún mayor en Buenos Aires). Por ello se tuvo lugar la crisis habitacional que, como la Corte misma mencionará, “llegó a hacerse intolerable”. Es debido a esta nueva crisis, de proporciones inimaginables en 1903, que los ministros considerarán que sí es necesario que el Estado, en circunstancias muy especiales, intervenga para proteger las condiciones económicas de la población; aún más si esta protección puede ser lograda con una medida razonable, como lo es congelar los precios de alquiler. Como sostiene el procurador general en el fallo Ercolano: “es indudable que no estuvo nunca dentro de las previsiones de nuestros constituyentes la probabilidad de que se produjera tan enorme conflagración como la que afligió al mundo entero durante más de cuatro años”.

#### **A. DON AGUSTÍN ERCOLANO C/ DOÑA JULIETA LANTERI RENSHAW (1922)<sup>34</sup>**

##### *Antecedentes del caso*

Debido a la crisis habitacional generada por la inmigración, en 1921 el gobierno nacional dictó la ley 11.157 que prohibía cobrar, durante dos años desde su promulgación, por la locación de inmuebles, un precio mayor al que se cobraba al primero de enero de 1920. En este contexto se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de esta ley, sosteniendo que era violatoria de los artículos 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional.

##### *Decisión de la Corte*

La Corte comienza reconociendo que el derecho de usar y disponer de la propiedad, como cualquier otro, no es absoluto. Por ello, en principio, sería lícito afectar el alcance de ciertos derechos a través de su reglamentación, pues “reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás”<sup>35</sup>. Y mientras que la Constitución le otorga esta facultad reguladora al Poder Legislativo, al mismo tiempo le impone limitaciones, presentes en el artículo 28.<sup>36</sup> De este modo, este artículo deja de ser interpretado como un obstáculo infranqueable que impide cualquier tipo de regulación por parte del Estado, y pasa a considerarse como un principio rector dentro de cuyos límites el Poder Legislativo puede regular con cierta libertad.

A continuación, el Tribunal aborda los fines que podrían justificar dichas restricciones. Además de procurar el orden, la salud y la moral, la Corte ahora reconoce que la protección de

---

<sup>34</sup> CSJN, “Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta”, sentencia del 9 de febrero de 1922, Fallos 136:170.

<sup>35</sup> *Ib.*, p. 171

<sup>36</sup> *Ib.*

intereses económicos también podría ser un fin legítimo para imponer ciertas limitaciones, pero que debe realizarse un cuidadoso escrutinio antes de aprobarlas. Se sostiene que “circunstancias muy especiales”, que generan un “intenso interés público” sobre ciertos objetos de propiedad privada, “justifican y hacen necesaria la intervención del Estado en los precios”<sup>37</sup>.

En este sentido, la Corte reconoce que a veces el mercado puede fallar y que no siempre es posible “la acción eficiente del regulador común, es decir la competencia”. Esto es lo que causa que los propietarios puedan exigir precios en extremo onerosos para todos los inquilinos, afectando así un interés económico general. Por ello, la Corte añade que cuanto mayor sea el interés público por aquel objeto que está siendo monopolizado, más fuerte va a ser la opresión económica y más graves sus efectos, pues “la prosperidad y el bienestar esencial del país”<sup>38</sup> quedarían “a merced de los caprichos” de un pequeño grupo de propietarios que tiene el poder del monopolio. Por este motivo el Tribunal Supremo concluye que la protección de los intereses económicos de la población es para el Estado “una obligación de carácter tan primario y tan ineludible como lo es la defensa de la seguridad, de la salud y de la moralidad”<sup>39</sup>.

De esta forma determina la Corte que el Estado sí tiene capacidad para intervenir para salvaguardar intereses económicos públicos, algo que, como vimos, se había rechazado en el fallo Hileret. A continuación, la Corte evalúa si realmente existe ese interés público y esas circunstancias excepcionales.

Y, efectivamente, el Tribunal considera que desde el comienzo de la guerra, la edificación de viviendas no estuvo a la altura del aumento progresivo de la población. Esto generó un encarecimiento desmedido de los precios de alquileres, afectando a aquel sector de la población que es más sensible a las fluctuaciones de los precios por sus limitados recursos, al punto de que “todos los recursos eran insuficientes para cubrir ese gasto imprescindible”<sup>40</sup>. En segundo lugar, reconoce que la habitación es algo “más indispensable que cualquier otro servicio”, que “se tiene o no se tiene habitación”, motivo por el cual los inmuebles en alquiler se han convertido en objetos de intenso interés público.

Es claro que la Corte considera que se cumple con el requisito de la existencia de circunstancias particulares y de un interés público con suficiente intensidad. Por eso concluye que realmente existe una “facultad legislativa para ejercitar en este caso el poder de

---

<sup>37</sup> Ib.

<sup>38</sup> Ib.

<sup>39</sup> Ib.

<sup>40</sup> Ib., p. 174

reglamentación sobre los precios, como medida transitoria y de emergencia<sup>41</sup> (el subrayado es propio).

Finalmente, el Tribunal examina si la medida es razonable, pues “reconocer el poder para limitar el derecho del propietario no importa administrar que ese poder sea omnímodo”. Ésta determina que efectivamente lo es ya que no se ha acreditado en el juicio que los precios de los alquileres al día 1° de enero de 1920 (día hasta el cual la ley retrotrae los precios) no fuesen razonables. Por consiguiente, se entiende que “no ha sido vulnerada la garantía del artículo 17”. De este modo, la Corte concluye que la regulación impuesta por esta ley se encuentra en armonía con la Constitución.

En primer lugar, debemos notar que se han definido con mucha mayor nitidez los elementos que la Corte va a tener en cuenta para determinar si una regulación en materia económica es legítima.

Primero, la pregunta central: ¿tiene el Estado la capacidad de llevar a cabo esta medida? O, en otras palabras, ¿hasta dónde llega el poder de policía del Estado? Como en el caso anterior, para responder esto la Corte se apoya en los artículos 14 y 28 para analizar hasta dónde le permite llegar la Constitución a los poderes de gobierno. Y la respuesta siempre será que el Estado sí tiene la potestad de regular en caso de una emergencia económica. Por ello, el Tribunal también se encarga de analizar si realmente existe esa emergencia o interés público justificante.

Segundo, la Corte aplica un control de razonabilidad, y por primera vez vemos que se lo llama de este modo. Aunque el Tribunal no nos ofrece una definición clara, podemos concluir del propio análisis que la razonabilidad se refiere a si la medida, en su intento de proteger un interés público, afecta desproporcionadamente el derecho que debe limitar. Para dar un ejemplo exagerado, en este caso la ley podría ser irrazonable si, para detener el aumento del precio, el Estado expropiara todos los inmuebles en alquiler para poder fijar el precio. De este modo, podría cumplirse con el primer requisito, pero la ley importaría una clara violación de la propiedad privada, consagrada en el artículo 17.

Tercero, y estrechamente relacionado con la razonabilidad, la Corte menciona varias veces que la medida debe ser temporal. No obstante, la Corte no realiza mucho énfasis sobre este punto; el Tribunal profundizará sobre este elemento en uno de los siguientes fallos.

---

<sup>41</sup> Ib., p. 178

En segundo lugar, es importante comparar cómo ha cambiado la interpretación y la aplicación de estos mismos requisitos. En efecto, el juego entre las distintas normas constitucionales es muy diferente en este caso comparado a Hileret. Mientras que antes las garantías constitucionales de los artículos 14 y el 17 no podían ser afectadas por su reglamentación gracias al control impuesto por el artículo 28, la Corte ahora sostiene que los derechos no son absolutos y que deben ser regulados para “hacerlos compatibles con los demás”; bajo esta visión, el artículo 28 sirve para limitar y contener ese poder de regulación de los poderes constituidos, no para arrollarlo.

Mientras que en Hileret vemos que los poderes gubernamentales solamente pueden utilizar legítimamente el poder de policía cuando el objeto de la medida es contrario “al buen orden, moralidad, higiene y bienestar”, en este caso la Corte ha pasado a entender que una intervención en el comercio también puede ser legítimo cuando se busca proteger un interés económico de la sociedad que se halle en peligro. Aquí hallamos el primer paso hacia la concepción contemporánea del poder de policía. Pero el Tribunal también va más allá y argumenta que la protección de los intereses económicos de la población está a la par con la protección de la seguridad, la salud y la moralidad, fines a los que el liberalismo solía circunscribir la actividad del gobierno.<sup>42</sup>

En tercer lugar, en Hileret se había considerado que la medida era irrazonable porque era equivalente a prohibir una industria debido a que el impuesto era mayor que el valor del producto, en este caso la Corte entendió que un congelamiento temporario de precios no es algo desproporcionado.

Para finalizar, no debemos considerar que la Corte ha dejado de ser primordialmente *laissez-fairista*. En efecto, aunque parece alejarse de algunos dogmas liberales, ésta también explica con insistencia que la medida solo se aprueba temporalmente por encontrarse en una situación de excepción en la cual el mercado, verdadero regulador legítimo, no puede operar con normalidad. En efecto, el Tribunal sostiene que “ha desaparecido el juego regular de los factores económicos respecto de este negocio especial. Es esa opresión inevitable la que se ha propuesto impedir el legislador con una reglamentación momentánea”. De esta forma, podemos ver que la Corte sigue siendo manteniendo sus convicciones liberales, sosteniendo la superioridad del mercado y el rol mínimo del Estado en la economía; empero, por la gravedad de la crisis y el

---

<sup>42</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 2: Defensa del usuario y del administrado* (Buenos Aires: FDA, 2014), p. 209

nivel de afectación que genera la falta de viviendas, los ministros entienden que, como el mercado se encuentra condicionado, la intervención del Estado se vuelve necesaria para salvaguardar el bienestar de la población.

### *Disidencia del Dr. Antonio Bermejo*

Corresponde hacer una breve mención a la disidencia del presidente de la Corte, Antonio Bermejo. En primer lugar, porque nos muestra cómo se podría haber resuelto el caso si la mayoría de los ministros no se hubiese apartado de la interpretación liberal de Hilaret. En segundo lugar, debido a la relevancia histórica de dicho ministro, quien no puede dejar de ser mencionado en un estudio histórico sobre la Corte Suprema argentina.<sup>4344</sup>

El presidente de la Corte se dedica principalmente a rebatir los argumentos de la mayoría. Comienza remarcando el rol central de la propiedad en la organización civil y determinando que las emergencias no justifican una mayor regulación que avanza sobre las garantías constitucionales. A esto agrega que no se puede argumentar que el derecho del artículo 17 no está siendo violado cuando se admite que “otro habitante, que no es el dueño, pueda fijar por sí y ante sí el precio de ese uso o de esa disposición”<sup>45</sup>.

Además, aborda el argumento del “poder de policía” (sí utiliza el término). Sostiene que dicho poder solo puede ser utilizado 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”<sup>46</sup>. Como podemos ver, el Dr. Bermejo vuelve a circunscribir a las funciones del Estado al ideario del liberalismo. De este modo, el gobierno no tiene una facultad legítima para proteger los intereses económicos de un sector de la sociedad, ni para regular en materia económica.

Finalmente, el presidente de la Corte argumenta que el Supremo Tribunal no puede apartarse de la interpretación de la Constitución que tenían los constitucionalistas. En este sentido, sostiene que “no hay circunstancia que autorice una desviación porque su significado no

---

<sup>43</sup> Luego de haber sido diputado, senador y ministro por el Partido Autonomista Nacional, Antonio Bermejo fue nombrado ministro de la Corte Suprema en 1903 por el presidente Roca y en 1905 fue elegido presidente de la Corte. Su designación da comienzo a la “Era Bermejo”, un periodo en el cual el Tribunal adoptó una visión primordialmente liberal.

<sup>44</sup> Pedro J. Frías, “El juez Bermejo”, en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo VIII Año 1979. P. 105

<sup>45</sup> CSJN, “Ercolano c/ Lanteri de Renshaw”, p. 187 (cons. 20 de la disidencia)

<sup>46</sup> *Ib.*, p. 189 (cons. 23 de la disidencia)

se altera. Lo que significó al ser adoptada, significa ahora y continuará significando mientras no sea reformada”<sup>47</sup>.

De este modo, el juez Bermejo defiende una interpretación íntegramente liberal de la Norma Suprema, por ser esta la filosofía política mayoritaria entre los constitucionalistas. Por este motivo, en su disidencia hace extenso uso de los ensayos de constitucionalistas como Estada y Alberdi. Bermejo concluye diciendo que “buena o mala, no tenemos más que acatarla inclinándonos ante la soberanía popular expresada en ella en la forma más solemne e imperativa”<sup>48</sup>. Cabe destacar que la mayoría no aborda este punto tan problemático de la reinterpretación de la Constitución.

### *Conclusiones*

En síntesis, hemos visto cómo la Corte se ha apartado de su postura original. El artículo 28 ya no pone un límite infranqueable al poder policía del Estado, sino que más bien permite y controla dicho poder. Se reconoce que, a la luz de este artículo y del 14, el Estado puede usar legítimamente su poder de policía para regular el mercado. Ahora bien, la Corte ha establecido dos parámetros claros para poder determinar si en efecto una medida es lícita. En primer lugar, una estricta evaluación del interés que persigue la regulación, para definir si existe un interés público lo suficientemente intenso para justificarla; y, en segundo lugar, un control de razonabilidad, para ver si la medida afecta desproporcionadamente algún derecho de terceros.

Efectivamente se ha avanzado con respecto a las facultades del Estado, pues ha sido determinado que las garantías constitucionales no son absolutas e inafectables. No obstante, como veremos, aún quedan fuertes resquicios de ese pensamiento liberal. Esto se verá en la acérrima defensa de la propiedad privada que realiza la Corte en el siguiente fallo. En efecto, el fallo concluye con la aclaración: “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 siempre convención verbal y sin término”.

---

<sup>47</sup> Ib. pág. 184 (cons. 13 de la disidencia)

<sup>48</sup> Ib. pág. 185 (cons. 14 de la disidencia)

## B. DON JOSÉ HORTA CONTRA DON ERNESTO HARGUINDEGUY (1922)<sup>49</sup>

Como dije, en este fallo nos encontramos en el mismo contexto que en Ercolano, a diferencia de que aquí existía un contrato de locación entre las partes del litigio.

La Corte comienza refiriéndose al principio de la no retroactividad de la ley. Reconoce que este principio no pertenece a la Constitución, sino al derecho común, y que por ello el Poder Legislativo podría derogarlo. Sin embargo, el Tribunal determina que ésta es una facultad limitada. El legislador podría modificar “un mero interés, una simple facultad o un derecho en expectativa [...]”<sup>50</sup> pero que “ni el legislador ni el juez pueden, en virtud de una ley o de su interpretación arrebatarse o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior”<sup>51</sup>.

Este es el argumento principal en el que se basará la mayoría para determinar la inconstitucionalidad de la ley en este caso concreto. La Corte continúa diciendo que el contrato y el precio establecido ya estaban incorporados al patrimonio del locador y que, por ello, éste era de su propiedad y, “desde el momento que la aplicación de la ley da por resultado una privación de propiedad, su validez ya no es cuestión de grado [...] ya no es posible conciliar esta con el artículo 17 de la Constitución”<sup>52</sup>. En este sentido, podemos decir que la Corte considera a este efecto de la ley como una verdadera expropiación sin compensación, algo intolerable para nuestra Constitución desde cualquier punto de vista, liberal o no.

Finalmente, el Tribunal establece una clara distinción con el caso anterior cuando determina que ahora no se trata de la “reglamentación de nuevas facultades, inherentes al derecho de propiedad [...] sino de la privación, sin compensación alguna, de un bien adquirido en virtud del uso legítimo de esas mismas facultades”<sup>53</sup>. Además, menciona expresamente las limitaciones del poder de policía del Estado, estableciendo que dicha facultad solo puede justificarse como una “reglamentación transitoria y a mérito de circunstancias excepcionales anormales”<sup>54</sup>. Finalmente, el Tribunal advierte los peligros de la doctrina de la omnipotencia legislativa.

---

<sup>49</sup> CSJN, “Horta, José c/ Hardindeguy, Ernesto”, sentencia del 21 de agosto de 1922, Fallos 137:47.

<sup>50</sup> Horta, p. 61

<sup>51</sup> Ib.

<sup>52</sup> Ib., p. 62

<sup>53</sup> Ib., p. 65

<sup>54</sup> Ib., p. 66

Como vemos, la Corte no vuelve sobre sus pasos sobre la interpretación previa de los artículos 14 y 28. En cambio, se enfoca en la doctrina ya establecida en Ercolano, sobre el poder de policía. No niega que el Estado tenga la facultad de regular ciertos aspectos de la economía en circunstancias especiales, pero deja claro que esta facultad jamás podrá avanzar sobre la garantía de la inviolabilidad de la propiedad del artículo 17.

### **C. DON LEONARDO MANGO CONTRA DON ERNESTO TRABA (1925)<sup>55</sup>**

#### *Antecedentes del caso*

En el mismo contexto de crisis, el locador de un inmueble apeló una decisión judicial que anulaba una sentencia de desalojo anterior a su favor. La anulación se fundaba en que el locatario ahora tenía derecho a permanecer más tiempo en el inmueble, pues había sido promulgada una nueva ley de emergencia habitacional que prorrogaba el término de todas las locaciones. Además de solicitar la revocación de dicha decisión, la actora solicitó la declaración de inconstitucional de la nueva ley, en base a los fundamentos del fallo Ercolano.

#### *Decisión de la Corte*

En primer término, la Corte utiliza el argumento del fallo Horta. Luego de insistir en los límites de la capacidad legislativa de aplicar leyes retroactivamente, el Tribunal sostiene que la sentencia, por relacionarse con bienes, era un derecho patrimonial adquirido del apelante y que, por ello, la ley constituía una violación al derecho de propiedad de la Constitución. Además, agrega que esto es aún más relevante en este caso que en el anterior, pues esta “adquisición es irrevocable como que ha merecido el reconocimiento y la sanción de la justicia”<sup>56</sup>.

En segundo lugar, el Tribunal Supremo hace una aclaración de especial relevancia para nosotros. La Corte nota que las medidas extraordinarias con motivo de la crisis habitacional (el congelamiento de precios, la prorroga obligatoria de las locaciones, entre otras) habían sido prorrogadas sucesivas veces, privando a los propietarios de la libre disposición de sus inmuebles durante cuatro años. La Corte nos recuerda que dicha intervención solo fue “tolerada” porque existían circunstancias de extrema opresión económica y porque ésta iba a ser “transitoria y de corta duración”<sup>57</sup>. Por ello, el Tribunal considera inaceptable que este régimen excepcional se haya vuelto una norma habitual debido a las reiteradas prórrogas, especialmente porque estima

---

<sup>55</sup> CSJN, “Mango, Leonardo c/ Traba, Ernesto”, sentencia del 26 de agosto de 1925, Fallos 144:220.

<sup>56</sup> “Mango”, p. 222

<sup>57</sup> *Ib.*, p. 224

que ya no subsisten las circunstancias de excepción que justificaban las medidas, gracias al aumento progresivo en la oferta de locales.

### *Conclusiones*

En conclusión, los fallos Horta y Mango sirven como complemento o extensión de la doctrina establecida en el fallo Ercolano. El que haya habido una declaración de inconstitucionalidad en estas dos circunstancias no debe entenderse como un “retroceso” o una vuelta hacia el liberalismo. Por el contrario, es el desarrollo coherente de una misma doctrina. En efecto, la Corte no contradice lo que establecido en el primer fallo, pues nunca había afirmado que el poder de policía reconocido al Estado le permitía a este afectar la propiedad privada.

### **D. CONCLUSIÓN**

De esta forma concluye la década del 20; con un Estado con mayores facultades para intervenir en la organización de la sociedad en casos de necesidad, pero aún bastante limitado por la fuerza infranqueable de ciertos derechos económicos individuales.

Pareciera que la Corte desafía las objeciones de pendiente resbaladiza, demostrando que permitir que el Estado intervenga para proteger intereses económicos no devendrá en un “socialismo de Estado”, sino que realmente los tribunales impondrán límites a los poderes nacionales. Esto lo consigue consagrando una doctrina que ha establecido con mayor claridad los requisitos y parámetros para evaluar la actuación del Estado y aplicándola en el tiempo.

Por último, con respecto al contexto de crisis que dio fruto al cambio en la interpretación Constitucional, es interesante leer lo que sostuvo el ex presidente de la Corte Dr. Pedro Frías, en una conferencia en homenaje al Dr. Bermejo en el 50 aniversario de su muerte: “es precisamente la falta de esas crisis la que hace cotidiano y fácil el señorío de la Constitución”<sup>58</sup>, haciendo referencia al proyecto de Bermejo de proveer “seguridad jurídica” manteniendo una perpetua interpretación uniforme y liberal de la Constitución, ideal que caerá completamente en la siguiente década. Como veremos, a medida que la magnitud de las crisis sociales y económicas aumenta, y la sociedad decimonónica da paso a la sociedad contemporánea, la Corte aumentará en su tolerancia hacia la intervención del Estado en la economía, permitiendo finalmente que un Estado regulador no sea contrario a la Constitución.

---

<sup>58</sup> Pedro J. Frías, p. 99

### **CAPÍTULO III - DÉCADA DEL '30**

Durante esta época presenciaremos finalmente el advenimiento del Estado regulador. Veremos cómo, con la transformación del derecho constitucional, el rol del Estado queda completamente redimensionado. El principio de la relatividad de los derechos económicos tomará un lugar central, y los límites al poder de policía presentes en el artículo 28 prácticamente perderán su vigencia.

Otro cambio importante que se dará es que la Corte cederá casi totalmente su capacidad de someter a control las regulaciones en materia económica. Los elementos del control que vimos formarse en el fallo Ercolano ahora pasarán a estar en manos de los otros poderes constituidos. Por ejemplo, el Alto Tribunal determinará que no puede oponerse a lo establecido por el Poder Legislativo si este considera que en verdad existe un asunto de interés público de suficiente intensidad que justifique una medida.

Y, a pesar de que esta nueva legitimidad se otorga siempre en un contexto de emergencia e intenso interés público, considero que realmente las nuevas facultades que se le reconocen a los poderes gubernamentales ya exceden las circunstancias de emergencia; es decir, la Corte nos demostrará que, en general, el Estado debería tener mayores capacidades regulatorias. Esto se verá, por ejemplo, en la poca insistencia sobre el requisito de la temporalidad. En este sentido, esto resulta plausible teniendo en cuenta que en 1936 se promulgó la ley N° 12.310, que prorrogó la moratoria de la ley N° 11.741 (la norma controvertida en el fallo Avico) por dos años más; luego la ley N° 12.544 extendía las amortizaciones hasta 1945. Esto nos demuestra que se han extendido las facultades del Estado también afuera de las situaciones de grave emergencia.

#### *Contexto histórico*

Nuevamente, si nos preguntamos qué fue lo que propició este cambio de concepción sobre las capacidades del Estado, creo que podemos hallar la respuesta en la terrible experiencia que vivió el mundo desde Ercolano en 1922. Me refiero a la catástrofe de la Gran Depresión.

En términos de filosofía política, es importante mencionar que la Gran Depresión fue considerada como el fracaso monumental de la economía de mercado y del Estado liberal de *laissez-faire*.<sup>59</sup> Y este fracaso permitió justificar una extendida ola de mayor intervención estatal<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 9

<sup>60</sup> *Ib.*

También debemos tener en cuenta que, para esta época, Keynes ya había publicado su libro “El fin del Laissez-faire”. En otras palabras, en todo occidente comenzaron a soplar aires de cambio con respecto al rol del Estado. Es en esta década surgen los gobiernos totalitarios en Europa, cuyos preceptos políticos también se difunden en nuestro territorio.<sup>61</sup>

Nuestro país sufrió exageradamente debido a su modelo exportador. Como sostiene Horacio Giberti, “los países rectores de la economía mundial, al relegar el liberalismo y embarcarse en fuerte proteccionismo” golpearon fuertemente a “la abierta economía argentina de la época”<sup>62</sup>. De este modo, cayeron los precios de los granos y las carnes, disminuyeron las exportaciones y se encarecieron las importaciones, afectando gravemente a todo el sector ganadero, desde los terratenientes a los arrendatarios.<sup>63</sup>

Creo que fue claro, tanto para los ministros como para los demás políticos, que el Estado era el único capaz de salvaguardar a una sociedad brutalmente golpeada por esta crisis internacional. Las fuerzas libres del mercado, que antes eran las únicas capaces de distribuir riquezas de manera justa, ahora son imaginadas como las causantes de esta emergencia mundial. Como dice la mayoría en el fallo Avico, la crisis de nuestra economía fue “una repercusión de la que impera en todo el mundo, es de una extensión e intensidad jamás conocida”<sup>64</sup>. Debido a que cada caso está relacionado a una faceta de esta crisis de la industria, abordaremos en mayor detalle el contexto de cada uno.

#### **A. SWIFT DE LA PLATA C/ GOBIERNO NACIONAL (1934)<sup>65</sup>**

Corresponde detenerse en lo que la Corte llama la “crisis ganadera”, pues nuevamente la intensidad del interés público que el Estado busca salvaguardar será un elemento determinante para autorizar la nueva regulación.

---

<sup>61</sup> Ambrosio Romero Carranza, Alberto Rodríguez Varela y Eduardo Ventura, *Historia política y constitucional argentina* (Buenos Aires: Circulo Militar, 1992), p. 307

<sup>62</sup> Horacio C.E. Giberti, *Historia económica de la ganadería argentina* (Buenos Aires: Hyspamerica Ediciones, 1985), p. 211

<sup>63</sup> Ib.

<sup>64</sup> CSJN, “Avico, Oscar Agustín c/ De la Pesa, Saul G.”, sentencia del 7 de diciembre de 1934, Fallos 132:21. P. 74

<sup>65</sup> CSJN, “Compañías Swift de la Plata S.A., Frigorífico Amour de la Plata y otras c/ Gobierno Nacional”, sentencia del 19 de noviembre de 1934, Fallos 171:349

Como mencioné, desde el comienzo de la Gran Depresión en 1930, las exportaciones de nuestro país se vieron severamente afectadas.<sup>66</sup> Luego de la caída de los precios, nos dice Horacio Giberti que “los frigoríficos [...] recurrían a distintos y variados medios para transferir a los ganaderos... una baja precios en parte real y en parte no justificada”<sup>67</sup>. Además, “menudearon, como en otros tiempos, discriminaciones de precios entre ganaderos, clasificaciones arbitrarias de haciendas, y tantas otras maniobras ya conocidas”<sup>68</sup>.

#### *Antecedentes del caso*

Los apelantes en este fallo son frigoríficos, uno de ellos Swift La Plata. Este cuestiona la constitucionalidad de la ley 11.226 de “contralor del comercio de carnes”, de especial relevancia durante esta crisis. Para evitar las prácticas que he mencionado, dicha norma obligaba a las empresas ganaderas a llevar una contabilidad clara y precisa que permitiese a la Administración descubrir fácilmente sus operaciones; también obligaba a suministrar al Ministerio de Agricultura cualquier informe requerido, además de permitir la fiscalización de su contabilidad, correspondencia y otros documentos. Se solicitó la declaración de inconstitucionalidad por ser repugnantes a los artículos 14 y 18 de la Constitución Nacional.

#### *Decisión de la Corte*

Antes de comenzar a analizar los argumentos de la Corte, es preciso realizar una aclaración. Este fallo versa sobre la reglamentación de una industria. Por ello, aunque veremos la aplicación de los mismos requisitos que en Ercolano, su alcance es notoriamente distinto. Sin realizar esta aclaración, podría parecer que la Corte se ha alejado diametralmente de sus precedentes. Pero esto se debe a que se discute la intervención en una industria y no la afectación de la propiedad.

El nuevo desafío para la Corte, en este caso, es que la norma regula una industria lícita que no genera ningún peligro o afectación inmediata a la población. En los casos anteriores, la regulación intervenía en el sistema inmobiliario para hacer posible el acceso a la vivienda (y que esto no devorara los ingresos de las familias), algo que claramente afecta de forma directa lo más esencial para cualquier persona (como sostuvo la Corte, “más indispensable que cualquier

---

<sup>66</sup> La crisis ganadera se agrava definitivamente en 1932, cuando tuvo lugar la Conferencia de Ottawa, una reunión entre los representantes las colonias y los dominios autónomos del Imperio Británico, en la cual se decidió establecer un régimen tarifas altas para las importaciones de países fuera del Imperio. Dado que el principal destino de las exportaciones de carne argentinas era Gran Bretaña, esto acabó por desplomar la producción ganadera.

<sup>67</sup> Horacio C.E. Giberti (1970), p. 211

<sup>68</sup> *Ib.*

otro servicio”), y lo conseguía meramente congelando por un breve período los precios del alquiler.

La Corte comienza remarcando que los derechos reconocidos por el artículo 14 “han de ser conformes a las leyes que reglamenten su ejercicio”<sup>69</sup> (como indica el mismo artículo). Por ello, la reglamentación legislativa, aunque teniendo en miras las limitaciones del artículo 28, debe buscar la armonía y el orden entre diferentes derechos mientras que busca proteger y fomentar “la salud, la moralidad, la seguridad, la conveniencia pública y el bienestar general”<sup>70</sup>. Es por este motivo que el Estado puede regular ciertas industrias que son insalubres, peligrosas, o incómodas, como son las del plomo, explosivos, o los mataderos, respectivamente.

Ahora bien, según la Corte, existen algunas industrias que, a pesar de no pertenecer a ninguna de estas categorías, por ser lícitas, sanas y fecundas, de todos modos llegan a afectar intereses fundamentales de la sociedad por su “técnica, organización o extensión”<sup>71</sup>. En otras palabras, estas actividades ya no son meramente del interés privado de los particulares que las realizan, sino que se hallan alcanzadas por un interés público y, por ello, pueden ser sujetas a regulación estatal. En efecto, el Tribunal Supremo concluye que “coordinar el interés privado con el público, los derechos individuales con los de la sociedad, es el fin de la reglamentación que prevé el art. 14 de la Constitución”.

La Corte continúa diciendo que ciertas industrias que inicialmente se consideraban como simplemente privadas, por su evolución pueden comenzar a afectar intereses de la sociedad. Esto es lo que ha ocurrido con la industria ganadera. Pero no porque la Corte así lo considera, sino porque lo ha determinado el Congreso de la Nación. El Supremo Tribunal ve en la promulgación de la ley de contralor del comercio carnes y otras similares un reconocimiento por parte del Congreso de que existe un interés público en la ganadería y la industrialización de carnes.

Aquí es donde la Corte se aparta notablemente fallos anteriores. Ésta va a declarar que “su apreciación [de que existe un interés público] no es revisible por los tribunales de justicia, porque son los legisladores los que están más en inmediato contacto con la realidad nacional”<sup>72</sup>. La Corte ya no puede analizar, en materia de regulación de la industria, la intensidad del interés público para determinar si realmente la medida está justificada. Con que el Poder Legislativo

---

<sup>69</sup> “Swift”, p. 360

<sup>70</sup> Ib.

<sup>71</sup> Ib.

<sup>72</sup> Ib., p. 361

sancione una ley basta para que el interés sea lo suficientemente relevante y que la medida quede legitimada. De este modo, la Corte queda desposeída de lo que fuera uno de los elementos más relevantes en los fallos anteriores para evaluar el accionar del Estado.<sup>73</sup>

Finalmente, la Corte sostiene que “la medida del interés público inherente a la industria, determina la medida de la regulación necesaria para tutelarlos”<sup>74</sup>. En otras palabras, el tipo y el grado de la intervención del Estado va a depender de cuál sea la afectación que la actividad pueda tener en la sociedad. Por ello, y considerando que los medios deben responder a los fines, si lo que el Estado necesita para regular mejor la industria ganadera es la imposición de prohibiciones y exigencias, y si para aplicar dichas prohibiciones y exigencias el Ministerio de Agricultura necesita la información prestada por parte de las empresas reguladas, entonces “es lógico concluir que los informes pedidos [...] no están al margen de la Constitución Nacional”<sup>75</sup>. En otras palabras, si dicha regulación es legítima, pero para poder aplicar efectivamente la regulación hace falta contar con cierta información, entonces se sigue que exigir dicha información no puede ser ilegítimo.

La Corte concluye con una interesante reflexión. Argumenta que, sin el acceso a esta información,

*“el Estado quedaría inerte frente a una combinación de empresas y a una táctica comercial que dejara a merced de estas el legítimo y necesario desarrollo de la industria ganadera, [...] es decir, por un exagerado concepto de libertad industrial, las empresas podrían realizar lo que al Estado niegan: el control y la regulación de la fuente principal de la vida económica de la Nación [...] el derecho primero y supremo de las colectividades [...] de vida y digno desenvolvimiento de sus potencias de progreso, quedaría desmedrado, cuando no aniquilado, por una verdadera soberanía de empresas y capitales poderosos, de manos libres”<sup>76</sup>.*

De este modo, la Corte sienta las nuevas bases para determinar si la regulación industrial es legítima o no. Y, como hemos visto, a la Corte no le queda mucho para controlar. Encontramos los mismos parámetros de siempre, a saber: la existencia de un interés público justificante y la

---

<sup>73</sup> Como ha sucedido en otras ocasiones, aunque la Corte considera que no puede expedirse sobre cierta materia, esta decide hacerlo de todos modos, aunque no de forma vinculante. En este caso sostiene que “no puede ponerse en duda la razonabilidad de la caracterización hecha por el Congreso”, pues es ostensible que la Argentina tenía una economía eminentemente agrícola y ganadera.

<sup>74</sup> Ib. 362

<sup>75</sup> Ib.

<sup>76</sup> Ib., 363

razonabilidad de la medida. Sin embargo, la Corte ha decidido otorgarles un alcance totalmente diferente en esta materia.

Comenzando con el primer requisito, la Corte ya no exige un peligro real y actual para algún interés primordial de la sociedad, como el interés económico afectado por la crisis habitacional. En este caso, el hecho de que una industria, por su extensión, tenga un rol primordial en la economía es suficiente para considerarla como objeto de un interés público. En otras palabras, el interés público se posa sobre cierto rubro del sector privado no por la existencia de una emergencia, sino por la extensión y la implicancia social del rubro (como veremos, este cambio de enfoque no se da en el fallo Avico).

Aquí vemos una clara ampliación del poder de policía. Este ya no solo es legítimo para resolver una crisis, sino que halla su validez en la tarea de “coordinar el interés público con el privado, los derechos individuales con la sociedad”<sup>77</sup>. En este sentido, en esta materia, el requisito de la existencia de circunstancias extraordinarias es dejado de lado. Es cierto que se estaba viviendo una crisis en el momento. Sin embargo, la Corte no lo menciona como un elemento para que la regulación haya sido lícita.

Con respecto al análisis de razonabilidad, la Corte establece un nuevo estándar: “la medida de los intereses y principios de carácter público a tutelar, determinará la medida de las regulaciones en cada caso”<sup>78</sup>. Este es otro gran apartamiento de la doctrina de Ercolano. Y esto prácticamente implica la eliminación de este requisito, pues la Corte concluye que, si la medida, que es el fin, es legítima por perseguir un interés público, entonces los medios para aplicarla necesariamente son legítimos.

El requisito de la temporalidad también es dejado de lado. La regulación del Estado ha llegado para quedarse. Es claro que un régimen de control como el que establece la ley de contralor del comercio de carnes no es una medida temporal; y la Corte nunca menciona que debería serlo.

De este modo, parecería que la Corte ha perdido, en teoría, casi toda su capacidad de revisión de las medidas de regulación en materia economía del Estado. Por un lado, la Corte ya no puede analizar si existe un verdadero interés público con suficiente intensidad. Esto le corresponde solo al Legislativo que está cerca de las “realidades nacionales”. Y, en segundo

---

<sup>77</sup> Ib., 360

<sup>78</sup> Ib., 362

lugar, la razonabilidad de la medida ahora se determina considerando meramente si se ajusta a los fines; fines que, como mencioné, solo el Estado puede definir como válidos o existentes.

### *Conclusiones*

Así es como la Corte abraza la regulación de las industrias lícitas. Hoy en día nos puede resultar extraño pensar que una actividad comercial solamente debería ser regulada si es peligrosa o insalubre. Pero en esa época, en nuestro país y en occidente, el *laissez-faire* imperante había determinado que esos eran los únicos motivos que justificaban la regulación económica.

Es fácil reconocer lo alejada que está esta Corte de aquel espíritu decimonónico que justamente veía en las empresas los motores principales del progreso y el desarrollo de la Nación. Pero debemos recordar que estos ministros estaban viviendo la Gran Depresión, experimentando lo que puede suceder con el mercado cuando se lo deja operar libremente con un control mínimo por parte del Estado. Lo que es más, ellos estaban presenciando cómo, frente al desastre económico, las empresas de la industria más importante del país (los frigoríficos) utilizaban maniobras fraudulentas, las cuales mencioné anteriormente, perjudicando a toda la industria y, por su relevancia económica, a todo el país.

### **B. DON OSCAR AGUSTÍN AVICO CONTRA SAÚL G. DE LA PESA<sup>79</sup>**

Como ya mencioné, la desaparición de los mercados extranjeros como destinos de exportación generó una sobreoferta de estos productos en el mercado interno, generando así la abrupta caída de los precios.<sup>80</sup> Por este motivo, los pequeños productores perdieron gran parte de sus ingresos, lo que hizo que muchos ellos no pudieran pagar sus hipotecas.

#### *Antecedentes del caso*

En 1933, frente a este inminente colapso inmobiliario, gracias al cual centenares de familias perderían sus propiedades, que quedarían en manos de los bancos, el Congreso de la Nación sancionó la ley N° 11.714, la cual imponía una moratoria<sup>81</sup> de tres años para las

---

<sup>79</sup> CSJN, “Avico, Oscar Agustín c/ De la Pesa, Saul G.”, sentencia del 7 de diciembre de 1934, Fallos 132:21

<sup>80</sup> Roy Hora, “Repercusiones de la Gran Depresión en la sociedad argentina”, en *La Gran Depresión en América Latina*, coord. Paulo Drinot y Alan Knight (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2015), p. 8”

<sup>81</sup> Como lo define la Corte en el mismo caso, una moratoria es “la suspensión de los remedios legales (o acciones) contra los deudores, que a veces suele acordarse por ley en ocasión de desastres económicos” (cons. 3).

obligaciones garantizadas con hipoteca, ya exigibles o que vencieran menos de un año después de que la ley entrara en vigor (art. 1), y de 6 meses en el pago de los intereses (art.5). Además, limitaba el máximo de intereses a cobrarse al 6% anual.

En este contexto, El sr. Avico demandó al sr. de la Pesa, su acreedor hipotecario por negarse éste a recibir el pago de intereses al 6%. El demandado contestó solicitando la declaración de inconstitucionalidad de los artículos mencionados de la ley.

#### *Decisión de la Corte*

La Corte comienza insistiendo en que “la Constitución no reconoce derechos absolutos”<sup>82</sup>. Sentado este principio, el Tribunal procede a evaluar si el Congreso puede, en uso de su facultad de legislar, modificar el plazo de exigibilidad y limitar el máximo de los intereses que pueden surgir de un contrato.

Para ello, la Corte comienza haciendo un desarrollo muy extenso<sup>83</sup> del precedente de la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre la materia en cuestión. Dado que nuestro Tribunal encuentra en estos casos una fuente central de interpretación constitucional para arribar a una decisión, consideré necesario mencionar al menos algunos de los puntos principales.

El primer caso al que se recurre es *Home Building vs. Blaisdell*<sup>84</sup>. El fallo versa sobre una ley del Minnesota que establecía una moratoria para el pago de obligaciones de garantías hipotecarias. De allí su analogía con el presente caso. Además, es del mismo año (1934) y lo que había motivado dicha ley era también la Gran Depresión y el riesgo de un default masivo en el pago de hipotecas.

En primer lugar, la Corte cita la parte del caso donde el tribunal norteamericano aborda la cuestión del poder de policía. En un fragmento que nos resulta en extremo relevante, ésta sostiene que: “La emergencia no crea el poder, ni aumenta el poder concedido [...] Mientras la emergencia no crea poder, ella puede dar ocasión para el ejercicio del poder”<sup>85</sup>. En otras palabras, la existencia de una crisis no otorga poderes adicionales, sino que estos poderes ya habían sido concedidos, pero solo para hacer frente a emergencias.

---

<sup>82</sup> “Avico”, p. 40

<sup>83</sup> De las 39 páginas sobre las cuales se extiende el fallo el fallo, 31 están destinadas a casos de la Corte Norteamericana.

<sup>84</sup> Corte Sup. E.E.U.U., *Home Building & Loan Association v. Blaisdell*, 290 U.S. 398 (1934).

<sup>85</sup> “Avico”, p. 44

Posteriormente se argumenta que la existencia de un contrato “no impide al Estado ejercer los poderes de que se halla investido para promover el bien público o que son necesarios para el bienestar general del público [...]. Este poder [...] es un ejercicio del soberano derecho del gobierno para proteger la vida, salud, moral, solaz y bienestar del pueblo, y es superior a cualesquiera derechos emergentes de los contratos entre los individuos”<sup>86</sup>.

Finalmente, este tribunal también insiste con el requisito de la temporalidad de la medida, y determina que “la reglamentación se ha impuesto y se justifica solo como una medida temporaria”<sup>87</sup> (el subrayado es propio).

Luego, nuestra Corte recurre a otro caso de la Corte de Estados Unidos, más relacionado con la quita en los intereses. Se trata de *Nebbia v. People of the State of New York*<sup>88</sup>, del mismo año, en el cual se discute la constitucionalidad de una norma que fijaba un precio mínimo para pagarle a los granjeros productores de leche por la venta de este producto.

Aquí nuevamente se cita extensamente la doctrina sentada en este caso con relación al poder de policía y la capacidad del Estado de regular una industria sobre la cual recae un interés público. Hacia el final de este desarrollo, la Corte cita un fragmento en el cual el tribunal estadounidense sostiene que “la legislatura es originariamente el juez de la necesidad de tal sanción [...] y que aun cuando la Corte pueda tener opinión contraria a la sabiduría o bien criterio de la ley, ella no debe ser anulada a menos que claramente exceda el Poder Legislativo”<sup>89</sup> (el subrayado es propio). Este mismo argumento lo vimos en Swift. Sin embargo, en este último no hallamos esta aclaración, que bien podría resolver la pregunta que planteamos ¿Qué sucedería si el Congreso promulgara una ley manifiestamente inconstitucional pero que persigue un interés público? La Corte norteamericana fue prudente al incluir dicha indicación.

Aquí comienza el desarrollo de los argumentos propios de nuestra Corte Suprema. Lo primero que hace es desprenderse de lo establecido en Horta para volcarse en favor de las conclusiones del fallo Ercolano (donde se había reconocido la constitucionalidad) y determina que “la existencia o no de contrato escrito no cambiaba en lo más mínimo la situación del propietario”<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> *Ib.*, p. 50

<sup>87</sup> *Ib.*, p. 53

<sup>88</sup> Corte Sup. E.E.U.U., *Nebbia v. People of State of New York*, 291 U.S. 502 (1934).

<sup>89</sup> “Avico”, p. 65

<sup>90</sup> *Ib.*, p. 68

La Corte continúa diciendo que la Constitución tampoco reconoce un derecho absoluto de propiedad, sino que éste puede ser limitado por leyes reglamentarias “en la forma y extensión que el Congreso, en uso de su atribución legislativa lo estime conveniente, a fin de asegurar el bienestar general”<sup>91</sup>. Por ello, y aunque podría argumentarse que una ley no puede afectar retroactivamente un derecho adquirido, la Corte invoca el artículo 5 del Código Civil de Vélez, según el cual “ninguna persona puede tener derechos irrevocables adquiridos contra una ley de orden público”. En línea con este argumento, el Tribunal cita el comentario que el mismo Vélez Sarsfield hace del artículo. El autor del Código hace referencia a lo que había dicho el jurista francés Jean-Baptiste Duvergier sobre esta materia, a saber: que “el principio de la no retroactividad debe ceder ante la necesidad de hacer cesar un mal que ataque la sociedad”<sup>92</sup>.

En síntesis, la Corte establece que el Estado sí tiene la capacidad de afectar el derecho a la propiedad de los individuos, incluso los contratos, pues no es absoluto, y que los derechos adquiridos pueden ser afectados retroactivamente por una ley de orden público.

Paso siguiente, el Alto Tribunal examina los hechos que dieron origen a la ley para determinar si existe en efecto ese interés público que justifique la medida. En primer lugar, para realizar esta tarea, la Corte se remite a la discusión parlamentaria detrás de la ley. Allí se estableció que el país estaba sufriendo una “profunda crisis económica”, puesto que, entre otros asuntos, el 60% de los deudores hipotecarios del Banco Hipotecario Nacional estaban en mora.

Luego la Corte cita una sección de un discurso de un miembro de la Cámara de Diputados que resulta muy llamativa:

*“Y refiriéndose a la ya abandonada política económica de ‘laissez faire, laissez passer’, dijo que no era de gobiernos previsores, de legisladores prudentes, de políticos perspicaces, y de hombres sensibles al dolor de sus conciudadanos, el encastillarse en esa cómoda doctrina económica de hacer nada esperando las liquidaciones naturales de la crisis”<sup>93</sup>.*

Además, menciona cómo el Poder Ejecutivo coincidió en que existía una grave crisis económica, razón por el cual este convocó una comisión de técnicos y expertos, quienes formularon la ley que posteriormente fue presentada y aprobada por el Congreso. Luego nos dice: “la coincidencia en el sentir de los dos grandes poderes de Estado, Legislativo y Ejecutivo [...] llevan al convencimiento de que había, en realidad, un estado de emergencia producido por

---

<sup>91</sup> Ib.

<sup>92</sup> Ib., p. 70

<sup>93</sup> Ib., p. 74

fenómenos económicos”<sup>94</sup>. De este modo, la Corte determina que efectivamente existe una situación de emergencia que justifica la intervención del Estado. Así concluye “He ahí la necesidad de la ley”<sup>95</sup>.

A continuación, la Corte refuerza con estadísticas la caída en el precio de los productos agrícolas ganaderos y cómo esto se traduce a la incapacidad de afrontar las deudas hipotecarias por parte de miles de productores. Además, enfatiza que esto hubiese podido llevar a que se ejecuten “miles de millones” de créditos hipotecarios que ya estaban en mora, con perjuicios irreparables y “desastrosas consecuencias para la economía general de país y su situación financiera”<sup>96</sup>. Por eso concluye, además, que si el Congreso no hubiese impuesto la moratoria y la rebaja de los intereses, los acreedores hipotecarios adquirirían un valor (por el pago de intereses) muy superior al que ellos dieron en préstamo.

Por estas razones determina la Corte que la ley persigue un fin legítimo, que es salvaguardar el interés público comprometido por la crisis económica, y que los medios empleados, la moratoria y la quita de intereses, “son justos y razonables”. De este modo concluye su exposición y declara la constitucionalidad de los artículos controvertidos de la ley N°11.741.

Como hemos visto, la Corte vuelve a aplicar los mismos estándares que encontramos por primera vez en Hileret y que quedaron bien definidos en Ercolano. En el considerando 12 el Tribunal dice “demostrado que el Congreso tiene atribución constitucional [...] quedan por examinar los hechos que dieron origen a la ley, si ésta ha propuesto un fin legítimo y si son razonables y justas las disposiciones impugnadas”<sup>97</sup>. En otras palabras, se analizó (1) si el Estado tiene la facultad constitucional de llevar a cabo cierto acto; (2) si realmente existe el interés público que da motivo a la promulgación de la ley y que justifica la intervención; (3) si la ley persigue un fin legítimo; y (4) si la medida es razonable.

En cuanto al primer punto, es fácil observar la evolución de la interpretación de la Corte. En Ercolano ya se había establecido que la Constitución no reconocía derechos absolutos. Sin embargo, esto no quería decir que todos los derechos son afectables por el poder de policía. Sí se podía afectar el derecho de usar y disponer de la propiedad, pero no así el derecho a la

---

<sup>94</sup> Ib., p. 76

<sup>95</sup> Ib.

<sup>96</sup> Ib., p. 77

<sup>97</sup> Ib., p. 72

propiedad “en un sentido constitucional”, dentro de cuya categoría se encuentran contratos. En el presente caso, ni las garantías del artículo 17 quedan fuera de esta relativización.

Aquí cabe detenerse brevemente para referirse a la jurisprudencia de Estados Unidos. Lo cierto es que los fallos escogidos no son tan funcionales a la decisión de la mayoría como pareciera a primera vista. Como bien señalan Juan Cianciardo y Estela B. Sacristán<sup>98</sup>, aunque hay un denominador común que es la situación de crisis, las diferentes normativas presentan diferencias que podrían poner en crisis su invocación por parte de la Corte. En el caso *Home Building v. Blaisdell*, la ley de Minnesota proponía como remedios, primero, que cualquier parte podía solicitar ante una corte de distrito que se frenara la ejecución ya publicitada y, segundo, el deudor podía solicitar, en sede judicial, una extensión del periodo de pago de la hipoteca. Es decir, solamente establecía una moratoria, no una quita. Como podemos ver, la medida proponía un remedio judicial, y era de carácter voluntario y acotado, mientras que la ley argentina era obligatoria, ineludible y universal.<sup>99</sup> Esto nos lleva a cuestionar el recurrir de nuestra Corte a la jurisprudencia de este tribunal para fundar su afectación de los contratos, cuando ésta última tenía en mente una afectación de diferente carácter. Por otro lado, en este mismo fallo encontramos declaraciones que parecieran ser contrarias a la decisión a la que arriba nuestra Corte. Estas las señala el juez Repetto en su disidencia, motivo por el cual lo abordaré más abajo

En cuanto al segundo punto, la Corte realiza un desarrollo muy extenso para demostrar que realmente existía una crisis que justificara estas medidas. De cierto modo, notamos el mismo esfuerzo que se realizó en Ercolano al hacer hincapié en lo grave de una emergencia habitacional. Esto parece indicar que la Corte realmente quiere transmitir que la mayor tolerancia para con las regulaciones del Estado responde a un verdadero peligro y a una necesidad fundamental de la sociedad.

Con respecto al tercer elemento (si la ley persigue un fin legítimo), la Corte apenas lo menciona; es decir, la Corte no explica en profundidad por qué considera que se cumple con este elemento, sino que se limita a considerarlo satisfecho junto con el requisito de razonabilidad sin darle mayor atención.

Finalmente, en cuanto a la razonabilidad, al igual que en Ercolano, la Corte considera que haber establecido una prórroga y reducido los intereses a un 9% no es algo desproporcionado.

---

<sup>98</sup> Juan Cianciardo y Estela B. Sacristán, “El caso ‘Avico’ y sus ecos, ochenta años después”, *La Ley*, Año LXXVIII N°78 (Abril 2014), p. 5

<sup>99</sup> *Ib.* p. 6

Pero en este caso el Tribunal se demuestra especialmente favorable a la medida, pues sabe que esta surge de un trabajo de expertos convocados por el Poder Ejecutivo.

### *Disidencia del Juez Repetto*

Igual que en el caso Ercolano, este fallo cuenta con una disidencia por parte de un juez que se negó a reconocerle mayores poderes reguladores al Estado. Éste comienza con una defensa de la inviolabilidad de la propiedad privada y de los contratos según nuestra Constitución. Así sostiene que “el principio de la inviolabilidad de la propiedad ampliamente asegurado por el art. 17 protege con igual fuerza y eficacia [...] los derechos derivados de los contratos”<sup>100</sup>.

Por otro lado, el juez señala que no existe en la Constitución ninguna cláusula que autorice, expresa o implícitamente, al Congreso a dictar leyes que desconozcan el derecho de propiedad, ni siquiera en casos de emergencia. En este sentido, considera que la Constitución y sus previsiones no pueden suspenderse ante ninguna emergencia, pues sino “bastaría la calificación de emergencia dada a una ley por el Congreso o por una legislatura, para que todas las garantías individuales y las limitaciones de los poderes [...] se conviertan en letra muerta”.

Finalmente, el juez se expide sobre el poder de policía. Es mi parecer que aquí utiliza un argumento muy interesante e innovador. El Dr. Repetto sostiene que, aunque se arguye que el poder de policía se invoca para proteger un interés común de la sociedad, en realidad la declaración constitucional sobre la inviolabilidad de la propiedad “suministra la solución que a su juicio, más se acuerda con el orden público de la sociedad”<sup>101</sup>. Esto es, mientras que la mayoría (tanto en este caso como en Ercolano) parece argumentar que en situaciones de emergencia el Estado debe ir por sobre ciertas garantías en pos del bienestar social, la Constitución ya nos ofrece un modo de acción para las emergencias: que igual se respete la propiedad.

Habiendo realizado estas aclaraciones previas, el juez Repetto aborda separadamente la cuestión de la moratoria y de la quita.

En cuanto al primer asunto, el juez comienza remarcando que las acciones, en cuanto medios legales “para obtener compulsivamente del deudor aquello a que se ha obligado”<sup>102</sup>, aunque forman parte del contrato, no están a la misma altura que las otras cláusulas que

---

<sup>100</sup> “Avico”, p. 80

<sup>101</sup> *Ib.*, p. 86

<sup>102</sup> *Ib.*, p. 89

encierran y definen el derecho. Sí considera que extender las garantías que recaen sobre la propiedad a los recursos o acciones judiciales sería ir demasiado lejos. Claro está que el Congreso no podría modificar o derogar estos recursos arbitrariamente. Sin embargo, sí sería legítimo si existen “acontecimientos extraordinarios” y las alteraciones son “provisionales y por un término razonable”<sup>103</sup>. Esto es lo que propone la ley N° 11.741 en cuanto a la moratoria y, por ello, considera que esta medida sí es constitucional.

Finalmente, en cuanto a la cuestión de la quita, el Dr. Repetto insiste con sus argumentos iniciales y sostiene que “el poder de policía tiene, en efecto, un límite del cual nunca podrá pasar y es el de que la propiedad privada no es susceptible de ser tomada por el Estado para sí mismo o para darla a otra persona”<sup>104</sup> sin que surja el derecho de ser indemnizado.

Y el juez argumenta que a esta misma conclusión arribó la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Home Building*, tan extensamente citado por la mayoría. Según Repetto, este tribunal tuvo el cuidado de expresar que la ley de Minnesota era constitucional porque “no afecta el contenido de la relación jurídica ni ninguna de las partes constitutivas de la obligación”<sup>105</sup>. Por eso considera que la quita en los intereses es inconstitucional, y así concluye su disidencia.

### *Conclusiones*

En síntesis, hemos visto cómo la Corte se ha apartado totalmente de la doctrina del fallo *Hileret*. Ya ningún derecho se mantiene incólume contra el poder regulador del Estado; ni siquiera la propiedad. La fuerza limitante del artículo 28 ha perdido prácticamente toda su fuerza, y la expresión “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio” del artículo nunca tuvo tanta prevalencia. Hemos pasado de un punto de igualdad entre los dos institutos, a una situación de total prevalencia del artículo 14 sobre el 28.

Es interesante notar cómo la Corte es consciente de que han arribado a un punto de quiebre en la jurisprudencia de este tribunal. Considero que a esto se debe el amplio recurso al precedente norteamericano para fundar su postura. También lo podemos ver en algunas de las declaraciones que hace. No es casualidad que ésta decidiera incluir aquel comentario que se hizo en la Cámara de Diputados en el que se tilda a la política económica liberal (del *laissez faire*) de imprudente e insensible al dolor de los ciudadanos. De este modo, la Corte puede desligarse

---

<sup>103</sup> *Ib.*, p. 90

<sup>104</sup> *Ib.*, p. 95

<sup>105</sup> *Ib.*, p. 96

de toda la jurisprudencia liberal para dar paso a una nueva concepción del Estado, al cual se le tolerará mucho más en materia de regulación económica.

### C. CONCLUSIÓN

Finalmente ha concluido el proceso de advenimiento del Estado interventor. Éste ha sido completamente redimensionado. Lo que venía sucediendo en la práctica política y en el día a día del gobierno, ahora ha obtenido legitimidad constitucional. Así queda configurado un Estado con amplios poderes de policía para regular la economía y el uso de la propiedad.

Ahora bien, esta era una transformación muy esperada por muchos agentes de la sociedad hacía varias décadas. En este sentido, así escribía el Dr. Salvador Oría en 1944:

*“Aceptamos en cambio que solamente existe una solución razonable, capaz de morigerar las fuerzas que se desencadenan, invisibles para muchos, y restablecer en el mundo las normas de trabajo y paz sociales [...] Esta solución consiste en darle su verdadero papel al Estado y ajustar sus funciones a las exigencias del nuevo mundo en el que vivimos [...] ¿Se puede decir que ha fracasado la economía liberal? No podríamos negarlo. Solamente diremos que en este momento sus principios han hecho crisis parcialmente y que mientras no cambien las condiciones de lucha económica [...] nadie y con mejor razón los Estados débiles, podrán separarse de las normas intervencionistas”<sup>106</sup>.*

Sin entrar a considerar si el Estado debería intervenir o no en la economía, sí me resulta claro que la Carta Magna realmente parece ofrecer un diseño de Estado liberal. Esto es evidente teniendo en cuenta la ideología de sus redactores. Por ello, creo que la Corte tuvo que hacer un esfuerzo enorme por reinterpretarla y por esta razón su argumentación resulta deficiente en algunas instancias. Podemos ver esto en el mal uso de la jurisprudencia norteamericana, como lo señala el mismo juez Repetto. Considero que su disidencia es, tal vez, la interpretación que más se ajusta al verdadero espíritu de la Constitución. Esto no quiere decir que considero el derecho a la propiedad absoluto e inafectable, sino que, en efecto, es difícil considerar que el texto de nuestra Norma Suprema ve con ojos favorables este nivel de intervención por parte del Estado.

---

<sup>106</sup> Salvador Oría, “El Estado Argentino y la nueva economía” (Publicación de 1944), en *El Estado y la economía. 1930-1955 (I)*, ed. Gabriela Malgesini y Norberto Álvarez (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1983), pp. 34-35

#### **CAPÍTULO IV - LA ERA 'POST-AVICO'**

El Estado interventor ha llegado para quedarse. Además de su controversial decisión, otro motivo de la relevancia de Avico es que la Corte no volverá a cambiar su doctrina. Como veremos, nuestro Tribunal mantiene lo aplicado en Avico por el resto del siglo XX. Por este motivo, veremos que la Corte resuelve estos casos posteriores con relativa sencillez, remitiéndose a lo establecido en los fallos que vimos de los años 30 y sin realizar mayores elaboraciones doctrinales. En este sentido, Avico es el último fallo en esta materia en el cual vemos al Alto Tribunal desplegando todos sus recursos interpretativos (jurisprudencia de la Corte de Estados Unidos; escritos de los constituyentes; escritos de Vélez Sarsfield y otros juristas franceses; entre otros) y realizando un análisis profundo del texto constitucional.

Ya no hacen falta grandes crisis para que la Corte continúe tolerando mayores intervenciones. Por esta razón, solo mencionaré brevemente los antecedentes de cada fallo. A diferencia de los casos anteriores, considero que el contexto histórico y económico, aunque siempre será una situación de malestar económico, tendrá menos influencia en las decisiones a las que arribará el Tribunal. Esto resulta evidente de considerar que se mantiene la misma doctrina por más de 30 años. Ya no encontramos estas grandes crisis socioeconómicas dando lugar a mutaciones constitucionales que legitiman mayores facultades al Estado para solucionarlas.

Considero que esto se debe a que Avico dejó las puertas abiertas para que el gobierno tenga una gran incidencia en materia económica. Debemos comprender que se ha establecido una interpretación de la Constitución que le otorga amplios poderes de policía al Estado sin haber hecho mayor hincapié en la necesidad de una crisis y de que la medida sea temporal. Es decir, mientras que la permisividad de las medidas fue aumentando, no sucedió lo mismo con la rigurosidad o exigencia del requisito de la presencia de circunstancias excepcionales. De este modo, veremos cómo la Corte acaba permitiendo medidas más invasivas en contextos de menor crisis económica.

El estudio de esta etapa concluirá con el fallo Cine Callao. El análisis de dicho caso servirá para ilustrar el largo camino que habrá transitado la jurisprudencia argentina en materia de poder de policía. Veremos que es diametralmente opuesto al caso Hileret. Y, aunque no se aparta de la doctrina de Avico, parece llevarla hasta el extremo.

## A. INCHAUSPE HNOS., PEDRO C/ JUNTA NACIONAL DE CARNES (1944)<sup>107</sup>

En 1933, debido a la crisis ganadera ya mencionada, fue necesaria también la sanción de la ley 11.747 que creó la Junta Nacional de Carnes y que grababa la venta de ganado bovino, ovino y porcino con una contribución destinada a ser percibida por la Junta. Por ello, la ley asociaba compulsivamente a los vendedores de ganado, ya que estos tendrían una participación como accionistas de esta Junta, que sería un organismo privado.

En este contexto, en 1937, Pedro Inchauspe y Hnos. presentan una demanda en la que impugnan el artículo 17 de la ley, que imponía la contribución. Sostienen que es contraria a los artículos 14 y 17, tanto por entorpecer la libertad de industria como por violar la libertad de asociación, puesto que obligaba a los ganaderos a invertir en una sociedad comercial de la cual serían dueños ellos mismos.

### *Decisión de la Corte*

La Corte comienza recapitulando lo establecido hasta este punto. Sostiene que el Estado tiene la facultad de reglamentar ciertas industrias y actividades para proteger los intereses económicos de la colectividad; y este poder no encuentra otra valla que el artículo 28. Además, nos recuerda que nuestra Constitución “no ha reconocido derechos absolutos, de propiedad ni de libertad, sino limitados por las leyes reglamentarias de los mismos”<sup>108</sup>. Finalmente agrega que la reglamentación legislativa debe ser razonable y proporcionada.<sup>109</sup>

Aplicando esta examinación al caso concreto, la Corte comienza señalando que el propósito de la ley es salvaguardar la industria ganadera, que se hallaba gravemente afectada cuando la ley fue sancionada. También insiste en la relevancia de la ganadería para la economía nacional y menciona el análisis que realizó en Swift con respecto a la transformación de una industria privada en objeto de interés público. Así queda satisfecho el primer requisito del control.

En cuanto a la proporcionalidad de la medida (o razonabilidad en sentido estricto), la Corte, ya habiendo mencionado las distintas propuestas y los comentarios de los miembros informantes del Congreso, concluye que “no aparece, en realidad [...] que los medios arbitrados por el Poder ejecutivo y el Congreso no guarden relación con los fines que se propusieron en

---

<sup>107</sup> CSJN, “Inchauspe Hnos., Pedro c/ Junta Nacional de Carnes”, sentencia del 1 de septiembre de 1944, Fallos: 199:483

<sup>108</sup> “Inchauspe Hnos.”, cons. 5

<sup>109</sup> *Ib.*

defensa de la ganadería nacional, ni sean desproporcionados con respecto a éstos”<sup>110</sup>. Habiendo satisfecho estos dos elementos, la Corte sentencia que la medida no es inconstitucional.

En el fallo Avico se elaboró con mucho detalle una respuesta a la principal pregunta ¿hasta dónde llega el poder de policía? Por ello, podemos ver en este caso que la Corte no le dedica mucho espacio, y se limita a citar lo dicho en fallos anteriores.

Y, sin embargo, la medida en este fallo Inchauspe no es para nada similar con la de Avico. Es difícil determinar cuál es más invasiva. Pero lo que no es difícil es ver que una reducción en los intereses y una moratoria son muy diferentes a ser obligado a asociarse y a pagar una contribución a esta asociación, que además no es de carácter público. Pero la Corte considera que lo expresado en Avico también sirve para fundamentar la legitimidad de una medida de este tipo. Lo que esto nos demuestra es que, en el caso pasado, no solo se determinó que el Estado podía afectar la propiedad, sino que se dio paso a un poder de policía verdaderamente amplio que difícilmente encuentra un límite, dado que absolutamente todos los derechos constitucionales se hallan relativizados.

También es importante remarcar que la Corte desarrolla una nueva definición del elemento de razonabilidad. Por lo argumentado, pareciera que este requisito ha dejado de ser una cuestión de que la afectación a terceros sea proporcionada y razonable, para comenzar a significar que meramente debe existir una relación de medio y fines entre la medida y el problema que se busca solucionar. Por ello el Alto Tribunal se fija de que lo propuesto por la ley “guarde medios” con la protección que tiene como fundamento. Desde período en adelante, se entenderá al control de razonabilidad en estos términos.

Por otro lado, igual que en Swift, el requisito de la temporalidad no puede ser hallado por ningún lado. Lo que llama la atención es cómo puede exigirse la existencia de circunstancias excepcionales pero no requerirse que la medida sea temporaria. Si la creación de la Junta de Carnes se justifica por la crisis de la industria ganadera, una vez que estas condiciones cesan, ¿no quedaría la medida sin fundamento? Sin embargo, la Junta funcionó hasta 1991. Como vemos, ya no se trata de crisis, sino de un nuevo rol del Estado y su capacidad regulatoria.

Por último, resulta interesante, para comprender el largo camino que hemos recorrido, comparar la reacción de la Corte frente a una medida que impone una contribución adicional a una industria en el caso Hileret y en este. Recordemos que en el primer caso el Tribunal

---

<sup>110</sup> Ib., cons. 7

considera inaceptable que la Provincia haya puesto un impuesto aunque este procuraba salvaguardar la industria de un posible colapso, y lo consideraba equiparable a una prohibición de la actividad. En este caso podemos ver a la Corte diciéndole al productor de carnes que no puede quejarse porque el aporte es insignificante y que toda la comunidad se ha beneficiado de su pequeña contribución. Imaginemos cómo reaccionaría el juez Bermejo al ver estos argumentos.

### **B. MARTINI, VICENTE E HIJOS, S.R.L. (1944)<sup>111</sup>**

Debido a la repercusión de la Segunda Guerra Mundial en la economía argentina, el Congreso promulgó una ley de emergencia que ponía precios máximos a las mercaderías de primera necesidad y reprimía con una multa a quienes cobraran estos productos por un precio mayor al reglado. La actora planteó la inconstitucionalidad de la ley, ya que esta la obligaba a vender con pérdida.

#### *Decisión de la Corte*

Como en todos los fallos en este periodo, la Corte comienza mencionando los principios fundamentales de esta doctrina sobre el poder regulador; a saber: (1) que los derechos no son absolutos; (2) el ejercicio de la industria puede ser reglamentado en proporción con lo que requiera el interés económico de la comunidad; y (3) que la medida debe ser “proporcionada a las circunstancias que las originan y a los fines que se procura alcanzar”.

También agrega separadamente que los momentos de perturbación social autorizan “el ejercicio del poder de policía del Estado en forma más enérgica” y una mayor injerencia en los derechos del propietario, exigiéndose solamente que las medidas sean razonables y con carácter temporal.

Así, concluye que “por aplicación de la doctrina que sustentan los precedentes considerados se concluye sin esfuerzo que la limitación legal y temporaria de los precios [...] es, en principio, constitucionalmente válida”.

De nuevo podemos ver que no hay mayor desarrollo doctrinario. A diferencia del Inchauspe, vemos que sí se hace referencia al requisito de temporalidad. Esto nos muestra que

---

<sup>111</sup> CSJN, “Martini, Vicente e Hijos, S.R.L.”, sentencia del 27 de diciembre de 1944, Fallos: 200:250

la ausencia en el caso anterior se debe a que aquel versa sobre la regulación de una industria, igual que el caso Swift.

### **C. RUSSO, ÁNGEL Y OTRA C/ C. DE DELLE DONNE E. (1958)<sup>112</sup>**

Este fallo resulta ser una excepción a esta corriente que venimos viendo por varios motivos. En primer lugar, aunque no se aparta de la jurisprudencia establecida, el desarrollo del voto de los jueces Lamadrid y Oyhanarte resulta una manera nueva de explicar esta doctrina que para este momento tenía ya 25 años. De cierto modo perfecciona Avico, no por profundizar más en sus fundamentos, sino porque consigue expresar la doctrina de una forma muy organizada y coherente.

En segundo lugar, en el voto de dichos jueces vemos un notorio refuerzo de la necesidad de que se cumplan todos los requisitos para que se pueda considerar legítimo el uso del poder de policía. Mientras que en los fallos anteriores el control de constitucionalidad resulta, de cierto modo, escueto, en este fallo podemos encontrar declaraciones como la siguiente: “cuando el legislador invoca y ejerce poderes de emergencia, el juez “debe extremar su vigilancia sobre la legislación”<sup>113</sup>.

Por otro lado, este voto tiene un interesantísimo *obiter dictum* con respecto a la naturaleza de las sentencias judiciales, y la diferencia entre su sustancia y el modo o tiempo en que surte efectos.

### **D. NADUR, AMAR C/ BORELLI FRANCISCO (1958)<sup>114</sup>**

Este fallo puede considerarse “hermano” del anterior, puesto que fue emitido el mismo día, versa sobre la misma ley, y los jueces también dividen sus votos.

Todo lo dicho sobre el fallo anterior es aplicable a éste, excepto lo referido al *obiter dictum*. Sin embargo, en este caso hallamos una nueva interpretación del requisito de la temporalidad, al cual la Corte, en materia de poder de policía, no le había conferido mayor atención desde el fallo Mango. Esto se debe a que la ley en disputa había sido prorrogada trece veces. Los jueces

---

<sup>112</sup> CSJN, “Russo, Ángel y otra c/ c. De Delle Donne E.”, sentencia del 15 de mayo de 1959, Fallos: 243:467

<sup>113</sup> “Russo”, cons 6

<sup>114</sup> CSJN, “Nadur, Amar c/ Borelli Francisco”, sentencia del 15 de diciembre de 1959, Fallos: 243:449

Lamadrid y Oyhanarte sostienen que “la ‘temporiedad’ que caracteriza a la emergencia, como que resulta de las circunstancias mismas, no puede ser fijada de antemano en un número preciso de años o de meses” y que “no puede afirmarse que estas prórrogas sean por sí mismas irrazonables, habida cuenta de la notoria complejidad del problema y del cúmulo de asuntos de alto interés público que han debido ocupar también la atención del Congreso durante ese año legislativo”<sup>115</sup>.

De este modo, el fallo Mango, que era el único fallo en esta materia de los años 20 que no fue directamente contradicho por la jurisprudencia posterior, queda finalmente superado. Así se da a lugar a un nuevo entendimiento del requisito de temporalidad.

#### **E. CINE CALLAO (1960)<sup>116</sup>**

La ley 14.226 obligaba a las salas de cine que presentaran “números vivos”, pequeños espectáculos teatrales, antes de cada película, que debían durar entre 30 y 40 minutos. Para ello, corría por cuenta del cine contratar a los artistas y adecuar la sala para que se pudiesen realizar estos actos. El Cine Callao se negó a cumplir con este requerimiento y fue sancionado. Satisfecha la multa, el sancionado dedujo recurso de apelación frente a la Cámara de Trabajo. Dado que esta confirmó la resolución punitiva, se interpuso recurso extraordinario federal.

#### *Decisión de la Corte*

La Corte comienza insistiendo en que ésta ha acogido una concepción amplia del poder de policía del Estado. A continuación, la Corte cita fragmentos de la ley y su decreto reglamentario donde se establece que ésta busca “promover la ocupación en lo concerniente a los trabajadores del espectáculo” y defender el “patrimonio artístico nacional”. Gracias a esto el Alto Tribunal concluye que la ley reviste un carácter inequívocamente público y que no implica “el provecho de un grupo de personas obtenido merced al sacrificio patrimonial de otro grupo”<sup>117</sup>.

Considerando satisfecho el primer requisito, la Corte procede a analizar la razonabilidad de la medida. En este sentido, el Tribunal insiste reiteradas veces en que la norma debe ser “evidente e indubitablemente violatoria de la Constitución”<sup>118</sup> y que el control solo podría ejercerlo

---

<sup>115</sup> “Nadur”, p. 458

<sup>116</sup> CSJN, “Cine Callao”, sentencia del 22 de junio de 1960, Fallos: 247:121.

<sup>117</sup> “Cine Callao”, cons. XI

<sup>118</sup> “Ib., cons. XIII

si “la repugnancia con la cláusula constitucional que se invoca es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable”<sup>119</sup>. Yendo al caso concreto, la Corte sostiene que la medida es razonable ya que esta se impuso debido a “la carencia de suficientes salas de teatro”; porque “es innegable la afinidad de las actividades teatrales y cinematográficas”<sup>120</sup>; y porque el empresario cinematográfico no ha tenido que reemplazar sus espectáculos propios. De este modo, el Tribunal concluye que la carga impuesta a los cines “no suprime ni altera el derecho a ejercer su comercio específico en la sala destinada a ese efecto”. Por todas estas razones, se sentencia que la ley no viola las garantías constitucionales.

La decisión de este fallo parece ser la conclusión inevitable del proceso que venimos estudiando. Es difícil imaginar a la Corte declarando inconstitucional a una ley promulgada en uso del poder de policía considerando la interpretación que se le ha dado a los dos elementos utilizados para controlar su legitimidad.

Recordemos que la Corte no puede juzgar si la emergencia verdaderamente existe o si es lo suficientemente grave, ya que basta con que sea promulgada por el Congreso para que se reconozca que el peligro lo suficientemente intenso. De este modo, la Corte no podría considerar, por ejemplo, que el desempleo de los actores de teatro es no es interés público lo suficientemente intenso como para justificar una medida de regulación económica.

Con respecto a la razonabilidad, el Tribunal solo puede examinar si la medida es de una incompatibilidad manifiesta e inconciliable con la Constitución. ¿Qué regulación podría ser lo suficientemente grave como para no pasar tan elevado estándar? Por esto vemos a la Corte aceptando que se obligue a los cines a ser teatros. Gelli considera, y con razón, que el control en este caso fue muy tenue.<sup>121</sup>

### *Disidencia del juez Boggero*

Conuerdo con el juez Boggero, que falló en disidencia, en que la sentencia resulta alarmante. Sin negar la doctrina establecida sobre el poder de policía, el juez sostiene que ésta no puede fundar la constitucionalidad de la norma en disputa. La norma le resulta manifiestamente irrazonable, pues revela una “fuerte y substancial restricción de la libertad de comercio y de la propiedad de los empresarios cinematográficos”<sup>122</sup>. Esto porque los obligan a

---

<sup>119</sup> Ib.

<sup>120</sup> Ib., cons. XVI

<sup>121</sup> María Angélica Gelli (2004), p. 427

<sup>122</sup> “Cine Callao”, disidencia del juez Boggero, cons. XIV

realizar actividades que, aunque tienen cierta semejanza, son “evidentemente distintas a las libremente elegidas”<sup>123</sup>. Además, sostiene que “el Estado, efectivamente, en vez de resolver el problema con recursos propios, hace recaer la solución en una categoría de particulares, afectando esencialmente los derechos con que la Constitución los protege”<sup>124</sup>.

Efectivamente, es claro que el poder de policía ha ido demasiado lejos; que la Corte ha sido demasiado tolerante. Como bien dice que juez Boggero “una cosa es sancionar leyes para cumplir los elevados propósitos enunciados por el Poder Legislativo y una muy otra es hacerlo, sea a título de “poder de policía” [...] transgrediendo derechos fundamentales como el de propiedad, ejercicio del comercio, libertad de contratar”<sup>125</sup>. Gordillo comparte este parecer, y reconoce que el gobierno “tenía el poder pero no el derecho” para aplicar esta medida.<sup>126</sup>

## F. CONCLUSIÓN

En síntesis, hemos visto cómo se continuó aplicando la misma doctrina “Avico” por más de 30 años, hasta devenir prácticamente en una doctrina diferente por su altísimo nivel de deferencia para con las leyes de intervención en el mercado.

Es cierto que la composición de ciertos elementos del control de constitucional ha cambiado. Eso es lo que sucedió con: el requisito de razonabilidad, que ahora se trata de una adecuación entre medios y fines; y con el requisito de la temporalidad que ya no está ligado a la idea de la vigencia por un tiempo definido y limitado de la medida regulatoria.

Sin embargo, la esencia de la doctrina permanece: una política de total tolerancia para con las leyes que tengan como propósito la regulación de la economía para la protección de los intereses económicos de la sociedad. Esta mutación que se ha dado en el derecho constitucional responde directamente a una transformación en la concepción del Estado. En efecto, para los años 60, la imagen que los políticos y la misma sociedad tienen del rol del Estado ya es diferente a la que se tenía en los 30, habiéndose potenciado aún más la idea de su función proteccionista para con los individuos. La diferencia con Hileret ya resultaría incomparable.

---

<sup>123</sup> Ib., cons. XIV

<sup>124</sup> Ib.

<sup>125</sup> Ib., cons. 12

<sup>126</sup> Gordillo (2014), p. 204

## **CONCLUSIÓN**

El *laissez-faire* fue la filosofía político-económica central de la mayoría de los países occidentales durante los siglos XVIII y XIX. Esta doctrina enseñaba que la virtud más importante del hombre era la iniciativa privada y la voluntad de crecer económicamente como individuo. Por ello, la mejor forma de desarrollarse como sociedad era otorgarle total libertad a esta iniciativa, para que progrese en un universo económico sin regulaciones o intervenciones por parte del Estado.

Sin embargo, como vimos, el principal enemigo de esta doctrina fue la Revolución Industrial y el advenimiento de la sociedad moderna. Siglo XIX fue un periodo de constante progreso tecnológico, con un aumento exponencial de la población urbana y un redimensionamiento de los problemas sociales. Finalmente llegaría el siglo XX con algunas de las crisis internacionales de mayor envergadura jamás experimentadas por la humanidad. Tres eventos terminaron por quebrar el ideario del *laissez-faire*: La Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión, y la Segunda Guerra Mundial. El Estado ya no podía permanecer inerte frente a las desgracias que sufrirían sus ciudadanos debido a estas crisis.

Nuestro país no es la excepción. Aunque entramos al siglo XX con una enorme prosperidad y con un Estado con un poder regulador muy limitado, esto pronto cambiaría con el surgimiento de estas crisis. Sin embargo, dado que los poderes constituidos poseen una identidad liberal en sus raíces, es decir, en su diseño constitucional, la transformación de su rol en la sociedad debía ir acompañado de un cambio en el derecho constitucional. Como vimos, aunque en nuestro país no hubo reformas constitucionales cambiaran significativamente la Carta Magna<sup>127</sup>, sí se dio un proceso de mutación constitucional debido a la reinterpretación de sus cláusulas que fue propiciando la Corte Suprema de Justicia.

Luego de los comienzos liberales, en los años 20, vimos cómo se alcanzó cierto punto de equilibrio. Por un lado, la Corte hizo una concesión, a mi parecer, totalmente necesaria: que los derechos no son absolutos y, por lo tanto, el poder de policía del Estado puede limitarlos para salvaguardar el bien común. Sin embargo, también aplicó un fuerte control de razonabilidad, exigiendo que la medida sea temporal y marcando el límite de este poder frente a ciertos derechos como la propiedad privada.

---

<sup>127</sup> A excepción de la Constitución de 1949 que luego fue derogada.

En los años 30, la crisis fue demasiado grave como para poner mayores condicionamientos. Así la Corte reconoció la completa relativización de los derechos económicos; olvidó que la medida debía ser temporal y afectar derechos de la menor forma posible. Aquí tiene lugar el verdadero advenimiento del Estado regulador. Ya no encontraremos una medida en materia económica que exceda el poder de policía del Estado. Ahora bien, es entendible que el derecho constitucional haya mutado hasta reconocer una capacidad de regulación casi absoluta teniendo en cuenta la enorme amenaza que la Gran Depresión implicaba para nuestra economía y considerando que el Estado era el único capaz de prevenir esta crisis, o al menos aligerarla. Esta fue la verdadera muerte del Estado laissez-fairista en todo occidente. La libertad económica y de mercado no solamente no trajeron la prometida justicia social, sino que fueron la causa misma de una de las peores crisis económicas de la historia.

Ahora bien, estas facultades llegarían para quedarse. Como vimos, desde la década de los 40 en adelante, esta tolerancia para con la regulación estatal acabó desvirtuándose. Habiéndose transformado la concepción del Estado, la Corte ya no exigió ni siquiera un intenso interés público para justificar medidas en extremo invasivas. Ésta permitió que el Estado obligara a empresarios de cierto rubro a llevar a cabo una actividad que no les era propia. Y todo esto para solucionar una “crisis” que solo implicaba el desempleo de un pequeño sector de la economía (el desempleo de los actores de teatro). El poder de policía quedó desproporcionado, el requisito de un intenso interés público olvidado, y el control de razonabilidad totalmente atenuado.

Gordillo sintetiza de forma muy clara la transformación del poder de policía:

*Antes, poder de policía era una esfera de libertad hallada por exclusión; hoy, poder de policía es una restricción a esa misma libertad enseñada por principio. Antes, era el individuo quien podía esgrimir la noción de poder de policía para sostener que el Estado no podía invadir sus derechos ni restringir sus actividades; ahora, es el Estado quien puede esgrimir la “noción” de poder de policía para afirmar que tiene derecho a restringir los derechos de los habitantes.<sup>128</sup>*

Y, efectivamente, cada vez que el Estado esgrimió su facultad para intervenir en la economía, la Corte no presentó resistencia. Así es como fue posible el advenimiento de un Estado interventor.

---

<sup>128</sup> Agustín Gordillo (2013), p. 387

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alberdi, Juan Bautista. "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853". *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N°53 (Octubre 2010).
- Auza, Néstor y Gallo, Ezequiel. "El proyecto del 80". En *La Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1977.
- Cianciardo, Juan y Romero, Maximiliano J. "Limitaciones a los derechos constitucionales y control de razonabilidad". En *Tratado de los derechos constitucionales*. Editor César Rivera, Julio (h). Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2014.
- Cianciardo, Juan y Sacristán, Estela B. "El caso 'Avico' y sus ecos, ochenta años después". *La Ley*, Año LXXVIII N°78 (Abril 2014).
- Corte Sup. E.E.U.U., *Home Building & Loan Association v. Blaisdell*, 290 U.S. 398 (1934).
- Corte Sup. E.E.U.U., *Nebbia v. People of State of New York*, 291 U.S. 502 (1934).
- CSJN, "Hileret y otro c/ Provincia de Tucumán", sentencia del 5 de septiembre de 1903. Fallos: 98:20.
- CSJN, "Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta", sentencia del 9 de febrero de 1922. Fallos 136:170.
- CSJN, "Horta, José c/ Hardindeguy, Ernesto", sentencia del 21 de agosto de 1922. Fallos 137:47.
- CSJN, "Mango, Leonardo c/ Traba, Ernesto", sentencia del 26 de agosto de 1925. Fallos 144:220.
- CSJN, "Compañías Swift de la Plata S.A., Frigorífico Amour de la Plata y otras c/ Gobierno Nacional", sentencia del 19 de noviembre de 1934. Fallos 171:349.
- CSJN, "Avico, Oscar Agustín c/ De la Pesa, Saul G.", sentencia del 7 de diciembre de 1934. Fallos 132:21.
- CSJN, "Inchauspe Hnos., Pedro c/ Junta Nacional de Carnes", sentencia del 1 de septiembre de 1944. Fallos: 199:483.
- CSJN, "Vicente Martini e Hijos, S.R.L.", sentencia del 27 de diciembre de 1944. Fallos: 200:250.
- CSJN, "Russo, Ángel y otra c/ c. De Delle Donne E.", sentencia del 15 de mayo de 1959. Fallos: 243:467.
- CSJN, "Nadur, Amar c/ Borelli Francisco", sentencia del 15 de diciembre de 1959. Fallos: 243:449.

- CSJN, "Cine Callao", sentencia del 22 de junio de 1960. Fallos: 247:121.
- Díaz, A. "Discurso de Hipólito Yrigoyen del 16 de octubre de 1920". *Revista Derechos en Acción* 14/14. Obtenido de <https://doi.org/10.24215/25251678e378>
- Frías, Pedro J. "El juez Bermejo". En *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Política*, Tomo VIII Año 1979.
- Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada. Tomo I: Arts. 1 a 43*. Buenos Aires: La Ley, 2004
- Giberti, Horacio C.E. *Historia económica de la ganadería argentina*. Buenos Aires: Hyspamerica Ediciones, 1985.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 8: Teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires: FDA, 2013.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 2: Defensa del usuario y del administrado*. Buenos Aires: FDA, 2014.
- Hora, Roy. "Repercusiones de la Gran Depresión en la sociedad argentina". En *La Gran Depresión en América Latina*. Coordinadores Drinot, Paulo y Knight, Alan. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Morales, Enrique Javier, "La garantía de la reforma y su distinción de las mutaciones, fisuras y rupturas del sistema constitucional". *Infojus*, 30 de enero de 2015. Obtenido de: <http://www.saij.gob.ar/enrique-javier-morales-garantia-reforma-su-distincion-mutaciones-fisuras-rupturas-sistema-constitucional-dacf150097-2015-01-30/123456789-0abc-defg7900-51fcanirtcod>
- Oría, Salvador. "El Estado Argentino y la nueva economía" (Publicación de 1944). En *El Estado y la economía. 1930-1955 (I)*. Editores Malgesini, Gabriela y Álvarez, Norberto. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1983.
- Palacio, Ernesto. *Historia de la Argentina. 1515-1943*. Buenos Aires: A. Peña Lillo, 1977.
- Palumbo, Carmelo E. *Guía para un estudio sistemático de la Doctrina Social de la Iglesia*. Buenos Aires: CIES, 2004
- Romero Carranza, Ambrosio, Rodríguez Varela, Alberto y Ventura, Eduardo. *Historia política y constitucional argentina*. Buenos Aires: Circulo Militar, 1992.

S.S. León XIII. *Rerum Novarum*. 15 de mayo de 1891. Obtenido de [http://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)

Segovia, Juan Fernando. "La Generación del 80". En *Los días de Julio Argentino Roca*. Coordinador Leiva, Alberto David. San Isidro, 2016.

Smith, Adam. *La Riqueza de las Naciones*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

Sola, Juan Vicente. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley, 2010.

Tanzi, Vito y Schuknecht, Ludger. *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.



Universidad de  
**San Andrés**