

## **Cine Callao**

**CS, junio 22-1960. - Cine Callao**

Opinión del procurador general de la Nación.

El recurrente impugna la constitucionalidad de la ley, sosteniendo que la misma vulnera las garantías que la Carta Fundamental acuerda a la libertad de comercio y al derecho de propiedad. El sistema estatuido le ocasiona agravios considerables en cuanto le impone una especialidad comercial a la que no está dedicado y le exige cuantiosas inversiones destinadas a adecuar la sala a espectáculos cuyo ofrecimiento no es propio de su actividad empresaria. Se ve obligado además a realizar los gastos que supone la contratación de artistas, y todo ello se ve agravado por la circunstancia de que no le es dable recuperar tales inversiones por la prohibición, emergente de una resolución ministerial, de trasladar el costo del número vivo al precio de las entradas.

La sola enunciación del problema contiene en sí la respuesta. La ley 14.226 es inconstitucional, y el sostenimiento de esta tesis no puede tropezar con otra dificultad que la que resulta de demostrar la evidencia.

El derecho de trabajar, de ejercer libremente el comercio o toda industria lícita, no está subordinado a otro requisito que al de la licitud. En Fallos, t. 98, p. 52, V. E. decía (consid. 3º) que el criterio constitucional para resolver si una industria es lícita no puede ser sino el de que ella no sea contraria al orden y a la moral pública o perjudique a un tercero, y que de este principio fundamental es corolario lógico (consid. 4º) el de que la autoridad

no puede imponer determinados negocios por reputarlos de conveniencia pública, pues la reglamentación a que se refiere el art. 14 no puede tener otro objeto que facilitar el ejercicio de los derechos y coordinarlos con otros.

La razón de ser de la ley 14.226 se refleja patente en su art. 3º: asegurar adecuados niveles de ocupación a las personas dedicadas a cierto tipo de actividades artísticas.

Si de acuerdo con la recordada doctrina de V. E. la conveniencia pública no es causal suficiente para facultar a la autoridad a imponer determinados negocios, mal se aviene con este principio el de que tales negocios puedan, sí, imponerse en función de la conveniencia de sectores limitados. Y este contraste es aún más manifiesto si se

advierde que el negocio se traduce en realidad en la obligación de prestar un beneficio cuya erogación se pone solamente a cargo de otro sector de la colectividad, determinado y reducido, en vez de ser extensiva, equitativa y proporcionalmente, a todos los miembros de la comunidad.

A través de la ley referida se han reglamentado derechos reconocidos en el art. 14 de la Constitución Nacional, y lo que V. E. debe resolver es si las atribuciones del poder reglamentario han sido ejercidas dentro del marco constitucional o si ha mediado extralimitación que comporta desnaturalizar aquellos derechos.

La ley regula una actividad empresaria y se refleja por tanto sobre la libertad de trabajo. Bueno es aquí recordar palabras de Alberdi: "No hay más que un sistema de reglamentar la libertad; y es el de que la libertad de unos no perjudique la libertad de los otros; salir de ahí no es reglamentar la libertad de trabajo, es oprimirla".

Si la ley se hubiera circunscripto a establecer para una clase de trabajo las condiciones en que el mismo debe contratarse o realizarse, se habría ajustado, en principio, a la limitación constitucional. Pero ha ido más allá. Ha consagrado para una categoría de personas un verdadero privilegio cuya repercusión económica incide perjudicialmente sobre otra.

La Constitución asegura a todos el derecho de ofrecer sus servicios y contratar su prestación. Materializarlo es una aspiración legítima. Pero a nadie asiste el derecho de imponer a otro en carácter de obligación exigible, irrenunciable, la de que acepte sus propios servicios sin que pueda eludir su contratación.

No se halla en tela de juicio la generosidad del propósito perseguido por la ley; lo que se cuestiona es la constitucionalidad del medio empleado para lograrlo. Si la autoridad estima que ese propósito debe cumplirse tiene a su alcance, para ello, atribuciones indiscutibles. Puede crear fuentes para ese trabajo atendiendo su erogación con sus propios fondos. Puede también simplemente subsidiar. Pero lo que no puede es substituir esas atribuciones por otra de la que carece: la de exigir que aquel propósito lo realice un grupo determinado

imponiéndole al efecto las obligaciones del caso mediante el ejercicio de un poder de policía que, así ejercido, recuerda conceptos de Campbell Black y del Justicia Brewer: "ese poder de policía tan fácilmente pervertido hasta el extremo de convertirlo en un peligro para los derechos y la libertad" que "ha llegado a ser el refugio de todo atentado de la autoridad".

Cuando un determinado poder, con el pretexto de encontrar paliativos fáciles para un mal ocasional, recurre a facultades de que no está investido, crea, aunque conjure aquel mal, un peligro que entraña mayor gravedad y que una vez desatado se hace de difícil contención: el de identificar atribuciones legítimas en orden a lo reglado, con excesos de poder. Poco a poco la autoridad se acostumbra a incurrir en extralimitaciones, y lo que en sus comienzos se trata de justificar con referencia a situaciones excepcionales o con la invocación de necesidades generales de primera magnitud, se transforma, en mayor o menor tiempo, en las condiciones normales del ejercicio del poder. Ocurre después algo peor. Los mismos gobernados se familiarizan con el ejercicio, por parte del gobierno, de atribuciones discrecionales para resolver problemas. Y entonces, consciente o subconscientemente, pero siempre como si el derecho escrito vigente hubiera sido substituido o derogado por un nuevo derecho consuetudinario, cada sector de la comunidad exige, si está en juego su propio interés y es preciso para contemplarlo, que la autoridad recurra a cualquier desvío o exceso de poder. A cualquiera, no importa en qué medida, basta que sea idóneo para que la pretensión reclamada sea inmediata y favorablemente acogida; y así su concesión no comprometa el patrimonio estatal será más fácil y cómodo para el gobierno acordar lo pedido que denegarlo.

De esto se hace después una práctica. Así se va formando lo que se da en llamar "una nueva conciencia". Nada va quedando ya que sea pertinente por imperio de la ley o a través de sus instituciones, y el derecho se adquiere, se conserva o se pierde sin más causas que la propia voluntad del gobernante o la benevolencia sectaria con que hace funcionar su discrecionalidad.

El logro de cualquier aspiración, aunque se funde en el más elemental de los derechos, pasa entonces a depender de decisiones graciabiles. Incluso puede acontecer que el gobernante, cuya máxima función es asegurar el imperio de la legalidad, busque revestir sus actos de gobierno, aun los legítimos, de una generosa arbitrariedad, llevando así al ánimo del pueblo la sensación de que un sistema de derecho estricto no es compatible con el progreso.

El estado de derecho queda así suplantado por el caos de hecho. Desaparece la estabilidad jurídica y el pueblo, única fuente de soberanía, advierte, cuando es tarde, que la ha ido depositando paulatina y gradualmente, en manos de quien detenta el poder.

Para evitar que se llegue a tan lamentables extremos nuestra Carta Fundamental contiene diversas y acertadas previsiones, y la tarea de velar por su cumplimiento y hacerlas efectivas está asignada en última instancia al Poder Judicial. A él confía esa misión superior, y de su cabal cumplimiento depende, en definitiva, que las garantías constitucionales llenen su única finalidad: la de actuar como barreras infranqueables ante cualquier avance indebido de la autoridad. Ni a título de excepción, ni aun cuando considerado aisladamente uno de tales excesos pudiera tenerse por eficaz para atemperar un mal o para producir un beneficio, están los jueces habilitados para cohonestar los excesos de poder "in legibus salus".

Inspirado en las consideraciones que dejo formuladas he analizado la ley en examen y la obligación que ella impone. No creo que ésta esté condicionada a un criterio de legitimidad constitucional ni de razonabilidad. La autoridad no se ha subordinado, en el ejercicio del poder reglamentario, a las limitaciones de la Carta Fundamental, y la consecuencia ha sido que en el uso de ese poder ha llegado a lesionar el goce de un derecho en su normal plenitud. Y por ello estimo que V. E. debe declarar inconstitucional dicha ley y revocar la sentencia apelada. - Abril 29 de 1958. - Sebastián Soler.

Buenos Aires, junio 22 de 1960. - Considerando: 1° - La Dirección Nac. del Servicio de Empleo, invocando las facultades que le confiere el decreto 13.349/56 (ADLA, XVI-A, 769), dictó resolución intimando a la Soc. An. Cinematográfica para que iniciase, dentro del plazo de 10 días, la presentación de "números vivos" en la sala del Cine Callao de esta Capital, bajo apercibimiento de las sanciones establecidas en el decreto 21.877/44 (ley 12.921), al que se remite el art. 4° de la ley 14.226 (ADLA, VII, 143 y 169; XIII-A, 162). La resolución fue reiterada a fs. 14 vta., no obstante los recursos de revocatoria y jerárquico interpuestos por la firma interesada, en los que, cabe señalar, dejó planteada la cuestión federal.

2° - No habiéndose cumplido el requerimiento aludido y previa substanciación del pertinente sumario

administrativo, se impuso a la sociedad intimada multa de \$ 1.000, bajo apercibimiento de clausura si no era obrada dentro del plazo de 48 horas, sin perjuicio de fijar un nuevo plazo de 10 días hábiles para que realizara las obras que pusiera la sala en condiciones de presentar "números vivos" y registrara los contratos con los respectivos artistas.

3° - Satisfecha la multa, la interesada interpuso contra la resolución administrativa recurso de apelación para ante el juez correccional y habiéndose declarado éste incompetente en virtud de lo dispuesto en la ley 12.948, art. 19, inc. c) (ADLA, VII, 203; V, 4), las actuaciones fueron pasadas, en oportunidad, a la Cám. Nac. del Trabajo, que dictó sentencia, luego de oír al recurrente y recibir - la prueba producida. La sentencia confirmó la resolución recurrida en cuanto "a estar comprendida la sala del Cine Callao en la ley 14.226" y la revocó respecto de la multa impuesta, que dejó sin efecto, y del plazo, cuya fijación definitiva defirió a la autoridad administrativa, con indicación de ajustarse a las particularidades del caso, aludiendo así a los datos recogidos en la pericia técnica.

4° - Que contra esta sentencia, la Soc. An. Cinematográfica interpuso recurso extraordinario fundando la impugnación de la ley 14.226 por contraria a la garantía de la propiedad y derecho de ejercer libremente el comercio e industria, en el argumento que impone a los empresarios cinematográficos una actividad extraña a la que éstos desarrollan, obligándolos a contratar artistas en condiciones violatorias de la libertad de comerciar y a realizar gastos e inversiones no susceptibles de amortización ni rédito, atento que según lo dispuesto en la resolución 81/54, que congeló los precios de las entradas de cinematógrafos, quedó prohibido cobrar una suma adicional por los espectáculos ofrecidos de naturaleza distinta a la exhibición cinematográfica; a lo que debía agregarse que el poco favor del público para estos espectáculos, frustraba la posibilidad de beneficio, propio de toda actividad comercial.

5° - El recurso extraordinario es procedente por haberse tachado la ley 14.226 por contraria a los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional y haber sido la decisión apelada favorable a aquélla (art. 14, inc. 2°, ley 48) (ADLA, 1852-1880, 364).

6° - Según surge de lo expuesto, no ha quedado planteada en autos cuestión alguna, relacionada con la multa impuesta al recurrente, ni al plazo fijado, toda vez que ellos han sido dejados sin efecto por el tribunal a quo. El único punto sometido actualmente a juzgamiento, es el que concierne a la parte de la sentencia que declara que "la sala del Cine Callao está encuadrada dentro de la ley 14.226". Trátase, en consecuencia, de decidir si debe considerarse válida o inválida la obligación impuesta por la ley 14.226, de incluir "espectáculos artísticos vivos" en los programas de la sala de cine mencionada, obligación que su empresario deberá cumplir previa adecuación del local, con la inversión que ello supone y dentro del plazo que se fije al efecto.

7° - Esta Corte, luego de haber abandonado la circunscripta concepción del poder de policía expuesta en antiguos pronunciamientos (Fallos, t. 7, p. 150; t. 98, ps. 20 y 52; t. 101, p. 126) para acoger la tesis amplia y plena, aceptada desde el siglo pasado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos ("Barvier v. Connolly", 113 US 27), declaró que dentro de los objetos propios de

aquel poder ha de estimarse comprendida - junto a la seguridad, la moralidad y la salubridad pública- la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad (Fallos, t. 136, p. 161; t. 137, p. 47; t. 142, p. 68; t. 171, ps. 348 y 366; t. 172, p. 21; t. 199; p. 483; t. 200, p. 450 y otros [Rev. LA LEY, t. 36, p. 703, fallo 18.217 y t. 37, p. 561, fallo 18.533]).

8° - Que esta doctrina ha tenido siempre, en el derecho argentino, la firme base de sustentación proveniente del art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional, que representa una de las previsiones de mayor valía entre las diversas que atañen a la organización económico-social de la Nación y de las provincias, toda vez que - claro está que con sujeción a los límites fijados por la propia Constitución- supone la anticipada habilitación de los recursos o técnicas que en cada uno de los estados por que atraviere el desarrollo del país, resulten aptos para impulsarlo.

9° - Dentro de esa especie del poder de policía ha de considerarse legítimamente incluida la facultad de sancionar disposiciones legales encaminadas a prevenir, impedir, morigerar o contrarrestar, en forma permanente o transitoria, los graves daños económicos y sociales susceptibles de ser originados por la desocupación en mediana o gran escala.

10. - Son frecuentes las disposiciones sancionadas por el Congreso con tal designio (véanse las leyes 9148, 11.590, 11.591, 11.600, 11.660, 11.868, 12.101, 12.102, etc. [ADLA, 1889-1919, 898; 1920-1940, 254, 259, 284, 529 y 548]), debiendo mencionarse, entre ellas, por su importancia y por la relación que guarda con el sub lite, la ley 13.591 (ADLA, IX-A, 330) que creó la Dirección Nac. del Servicio de Empleo, y a la que se le encomendó funciones tales como las de facilitar a los trabajadores posibilidades de ocupación en todo el país, propender a la creación y "mantención" de fuentes de trabajo y atender a las prestaciones de paro forzoso. A su turno, la ley 14.226, a la que se refiere el presente recurso, no constituye sino una de las particulares manifestaciones de la política prevista por la ley 13.591, como señalan, claramente, los considerandos del decreto 13.349/56 -complementario del régimen "sub examine"-, en los que puede leerse: "...la ley 14.226 crea un sistema especial destinado a promover la ocupación en lo concerniente a los trabajadores del espectáculo público". Y tal aserción no hace otra cosa que ratificar las expresiones vertidas en oportunidad del respectivo debate parlamentario (Cámara de Diputados, 1953, t. II, ps. 1276 y sigts., Cámara de Senadores, 1953, t. I, ps. 614 y sigts.), durante cuyo transcurso se estableció, asimismo, que la ley tendía, simultáneamente, a asegurar la defensa del "patrimonio artístico nacional", a la que también ha de considerarse comprendida dentro del ámbito del art. 67, inc. 16.

11. - Por tanto, el objeto cardinal y específico de la ley cuestionada, en mérito a su naturaleza y a los propósitos que le dan contenido, lejos de consistir en el provecho de un grupo de personas obtenido merced al sacrificio patrimonial de otro grupo, reviste carácter inequívocamente público o general. De modo que, acreditado que en este aspecto básico, la ley 14.226 no transgrede los principios que rigen el legítimo ejercicio del poder de policía, a esta Corte sólo le está permitido analizar la razonabilidad de los medios previstos por el legislador, o sea el grado de adecuación existente entre las obligaciones que la ley impone y los fines cuya realización procura (doctrina de Fallos, t. 98, p. 20; t. 171, p. 348;

t. 199, p. 483 y otros), y ello, cualquiera sea el juicio sobre el mérito intrínseco o el valor artístico, permanente o actual de la actividad tutelada.

12. - Sentado lo expuesto, cabe señalar que el sistema de la ley 14.226 consiste en establecer la obligación de incluir "espectáculos artísticos vivos de variedades" en los programas de las salas cinematográficas de todo el territorio de la Nación (art. 1º), obligación a cumplirse progresivamente y por zonas, con arreglo a lo que disponga la autoridad administrativa de aplicación -la Dirección Nac. de Servicio de Empleo- "a los efectos de asegurar adecuados niveles de ocupación a las personas dedicadas a las mencionadas actividades" (art. 3º). No importó, por tanto, reglamentar ni encauzar la industria o el comercio cinematográfico como tal, sino que se sirvió de las salas destinadas a esta actividad, "debido a la carencia de suficientes salas de teatro", para dar cabida a una especie de espectáculo público, distinto pero no incompatible con aquél, mediante la imposición a los empresarios cinematográficos de la carga consistente en incluir en sus programas, los llamados "números vivos" con este doble género de obligaciones: 1º) el de proveer a las obras e instalaciones para que pudieran aquéllos realizarse; 2º) el de contratar ejecutantes, respecto de quienes sólo aludió la ley, de una manera expresa, a la condición atinente a nacionalidad -argentinos o extranjeros con residencia no menor de dos años- salvo excepción justificada por la jerarquía artística, e implícitamente, a su aptitud para desarrollar un espectáculo artístico. El pronunciamiento a dictar, pues, ha de versar, exclusivamente, sobre la validez constitucional de una y otra exigencia, en confrontación con los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional vigente, puesto que ambas atraen la totalidad de los agravios sometidos a la consideración del tribunal y constituyen, en suma, la materia substancial del debate planteado en autos.

13. - Como quedó dicho, y por aplicación de la doctrina sentada en Fallos, t. 199, p. 483, el análisis del mérito o eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos, la cuestión de saber si debieron elegirse los de la ley 14.226 u otros procedimientos, son ajenos a la competencia de esta Corte, a la que sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos por el Congreso, es decir, que sólo debe examinar si son o no proporcionados a los fines que el legislador se propuso conseguir y en consecuencia decidir si es o no admisible la consiguiente restricción de los derechos individuales afectados. Pues, como se afirmó en Fallos, t. 171, p. 348 y se recordó en Fallos, t. 199, p. 483, el tribunal nunca ha entendido que pueda sustituir su criterio de conveniencia o eficacia económica o social al del Congreso de la Nación, para pronunciarse sobre la validez constitucional de las leyes, sea de las que regulan trabajos, comercios o industrias con fines de policía, sea de las que establecen impuestos o tasas (Fallos, t. 98, p. 20; t. 147, p. 402; t. 150, p. 89; t. 160, p. 247). El examen y el pronunciamiento judicial, deben radicar sin duda en la conformidad que, de acuerdo con los arts.

28 y 31 de la Constitución Nacional, deben guardar con ella las leyes de la Nación, porque, como lo ha destacado la Suprema Corte de Estados Unidos en 193 US 197, 350, refiriéndose a la distribución de poderes, establecidos en la Constitución, "...esta Corte no tiene deber superior que el de dar vigencia, mediante sus fallos, a la voluntad del Departamento Legislativo del Gobierno, tal como se expresa en la ley, salvo en aquellos casos en que la ley sea evidente e indubitablemente violatoria de la Constitución, pues si la ley excede los poderes

constitucionales del Congreso, la Corte dejaría de cumplir un deber solemne si así no lo declarase". Esta atribución, por tanto, sólo debe ser ejercida cuando la repugnancia con la cláusula constitucional que se invoca es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable, debiendo resolverse cualquier duda a favor de la constitucionalidad, máxime si ello es posible sin violencia de los textos (doctrina de la Suprema Corte de los Estados Unidos en 106 US 629, 635 [1883]; 155 US 648, 657 [1895]; 123 US 142, 147 [1927] y otros. Igualmente doctrina de esta Corte en Fallos, t. 14, p. 432; t. 112, p. 63; t. 200, p. 180; t. 209, p. 337; t. 234, p. 229; t. 235, p. 548; t. 242, p. 73 y especialmente t. 244, p. 309).

14. - Que, como también se advirtió en Fallos, t. 199, p. 483 y t. 237, p. 397, no es una novedad la imposición legal de cargas que no son impuestos ni tasas, de las que sería un ejemplo la derivada por la ley 14.226 para los empresarios de salas de cinematógrafos, cuya constitucionalidad estaría condicionada, por una parte, a la circunstancia de que los derechos afectados fueran respetados en su substancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones que se les impone, a las necesidades y fines públicos que los justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, esto es, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procura alcanzar con ellas (Fallos, t. 200, p. 450), siendo a cargo de quien invoca irrazonabilidad o confiscación, la alegación y prueba respectiva.

15. - Como explican los precedentes citados y la doctrina que los funda, es lícito aseverar que, obligaciones de la naturaleza de las señaladas en el consid. 6º, no contrarían, por vía de principio, ninguna garantía o derecho constitucional, en tanto representan medios válidos de actuación del poder de policía.

16. - Ello aclarado, la solución del caso no parece dudosa, en presencia de las siguientes circunstancias, vinculadas a la reglamentación de las normas legales en litigio y a las modalidades particulares del caso:

1) El principal argumento del apelante, fundado en la resolución 81/54 del ex-Ministerio de Industria y Comercio, se refiere a la imposibilidad de cobrar un sobreprecio por la presentación del espectáculo vivo, cuyo costo -dice- "debe ser soportado íntegramente por los empresarios sin que el público retribuya en ninguna medida el espectáculo adicional". Y la verdad es que esta afirmación, que resume y da base a lo esencial de la concreta tacha de inconstitucionalidad formulada, carece de actualidad desde que la resolución 1446/57 del referido ex-ministerio (Bol. Oficial, octubre 2 de 1957 [ADLA, XVII-A, 1033]), autorizó "el cobro por separado del acto vivo" y dispuso, expresamente: "la venta de localidades de tal manera que el público pueda concurrir a presenciar el programa completo que corresponde a la sección o luego de la actuación del número vivo, en cuyo caso no abonará el precio correspondiente a este último, que se percibirá con entrega de un control de entrada separado" (art. 2º, inciso c]). En virtud de esta resolución, pues, y a partir de ella, el gasto que ocasiona la retribución de los "números adicionales" se traslada a los espectadores concurrentes, cuya asistencia es voluntaria (consids. 3º, 4º y

5º), sin que de ningún modo se haya acreditado que la asistencia de público a la sala sobre la que versan las actuaciones sea tan escasa como para hacer ilusoria esa traslación del gasto.

2) En lo concerniente a los gastos indispensables para adecuar el local, a los que también es aplicable la conclusión anterior, interesa señalar que el monto de ellos sería mínimo, como surge del informe pericial de fs. 56/60. Por lo demás, las constancias obrantes en el expediente administrativo núm. 53.902/54, tenido a la vista, que contiene un minucioso informe técnico sobre los ingresos de las salas cinematográficas durante el período comprendido entre el 1° de mayo y el 31 de diciembre de 1954 -período durante el cual los empresarios percibieron sobrepago por la actuación del "número vivo"-, contradicen las aseveraciones del recurrente. De los datos allí reunidos, es dado deducir que los ingresos que la empresa peticionante obtenga por la presentación de los espectáculos a que se refiere la ley 14.226, le permitirán, por de pronto, recuperar a corto plazo las inversiones que realice e, incluso, lograr algún beneficio pecuniario.

3) Es preciso tener en cuenta, asimismo, que las obligaciones legales sujetas a controversia se impusieron a los empresarios de salas cinematográficas debido a "la carencia de suficientes salas de teatro", hecho que es público y notorio, que fue expresamente aducido en el debate legislativo y que acredita la razonabilidad de la restricción cuestionada, tanto más cuanto que es innegable la afinidad de las actividades teatrales y cinematográficas.

4) Por su parte la prescripción del art. 3° de la ley 14.226 -"asegurar adecuados niveles de ocupación a las personas dedicadas a las mencionadas actividades"- no ha importado para el empresario cinematográfico sustituir el espectáculo propio de su comercio por los llamados "números vivos", sea en cuanto a días completos de exhibición, con exclusión de la diaria exhibición cinematográfica habitual, sea en cuanto a las horas también habituales de estas exhibiciones, en todos y cada uno de los días de la semana. Nada se ha alegado en contrario a este hecho, notorio en la Capital Federal, sede del Cine Callao de la sociedad recurrente, y menos probado; y tampoco que haya habido arbitrariedad, afán persecutorio o irrazonabilidad por parte de la autoridad administrativa de ejecución, al encuadrar a dicho cine dentro del sistema de la ley 14.226 (véase pericia de fs. 56/60), de modo que la decisión respectiva apareciera como ejercicio abusivo de la facultad atribuida en el art. 3°.

17. - Correlativamente debe advertirse que las reglamentaciones dictadas en vista de la aplicación de la ley 14.226 limitan el "número vivo" a una duración de 30 a 40 minutos, en el intervalo que precede a la exhibición de la película de base de las últimas secciones de la tarde y de la noche, en salas de no menos de 800 localidades (arts. 1°, 2° y 9°, resolución 4/54 del 5 de mayo de 1954 dictada por la Dirección Nac. del Servicio de Empleo, expediente 290.953/57), sin que las partes "puedan requerir la fijación de «listas», «turnos» o cualquier otro sistema que impida o dificulte la libre elección del artista por parte del empresario" (art. 4°, ídem), cuya actuación se desarrolla sobre la base de una locación de obra que no establece, por principio, relación de dependencia entre aquél y éste (dictamen legal y resolución de fs. 3 y sigts., expte. 48.095/57, expte. 268.608, agregados por cuerda). No se impone otra obligación administrativa al respecto que la del registro del respectivo contrato en la Dirección Nac. del Servicio de Empleo (resolución 21/57) y para los artistas ejecutantes, la de cumplir con requisitos de inscripción que hacen a su aptitud y condiciones legales para actuar, con arreglo a la resolución 167/59 que es de mera policía del trabajo ("stricto sensu").

18. - Todo ello quiere decir, pues, que la ley 14.226 y sus reglamentos han impuesto una carga a los empresarios cinematográficos que no suprime ni altera el derecho a ejercer su comercio específico en la sala destinada a ese efecto, en la cual el negocio de exhibición cinematográfica puede explotarse en las horas y condiciones habituales, con posibilidad de recuperar las inversiones necesarias para la adecuación de la sala -de escasa importancia en el caso- según el informe pericial, y los gastos que demande la realización del "número vivo", para cuya contratación gozan de amplio margen, y sin que se haya alegado y menos probado que esa posibilidad se encuentra frustrada en los hechos por causas no imputables al empresario.

19. - Finalmente, esta Corte ha admitido reiteradamente el principio de la presunción de la constitucionalidad de las leyes, lo que, naturalmente, supone la de su razonabilidad, a lo menos cuando juegan elementos de hecho como los que aquí se debaten (argumento de los arts. 1º, 28, 31 y 67, incs. 16 y 28; Fallos, t. 98, p. 20; t. 136, p. 161; t. 144, p. 219; t. 172, p. 21; t. 173, p. 192; t. 179, p. 54; t. 182, p. 170 y otros [Rev. LA LEY, t. 9, p. 328, fallo 4103]). Correspondía al impugnante, pues, evidenciar de modo concreto y categórico la irrazonabilidad de la ley 14.226 en su relación con las modalidades del caso; y, de conformidad con las consideraciones que anteceden, es obvio que no ha dado cumplimiento a ese deber procesal.

20. - En mérito de todo lo expuesto, esta Corte estima que, en el caso "sub examine", las obligaciones que la ley 14.226 impone al recurrente son válidas por no lesionar las garantías constitucionales invocadas, de propiedad y de comerciar y ejercer una industria lícita. En consecuencia, se declara que el art. 1º de la ley 14.226, de la manera que ha sido aplicado en la resolución de fs. 27, confirmada por la sentencia de fs. 72, con modificación que la hace más favorable al apelante, no es violatoria de los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional.

En su mérito, habiendo dictaminado el procurador general, se confirma la sentencia apelada en cuanto pudo ser materia del recurso extraordinario interpuesto. - Benjamin Villegas Basavilbaso. - Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid. - Pedro Aberastury. - Ricardo Colombres. - En disidencia: Luis M. Boffi Boggero.

Disidencia. - Considerando: 1º - La parte recurrente alega la inconstitucionalidad de la ley 14.226 por cuanto, en su sentir, ella afecta la libertad de comercio y el derecho de propiedad (arts. 14 y 17, Constitución Nacional). Lo primero, porque impone una actividad comercial ajena a la propia, que es cinematográfica y no teatral, exige la contratación de artistas y personal auxiliar y obliga al ofrecimiento de un espectáculo en condiciones tales que afectan a la jerarquía de la sala. Lo segundo, porque se impone la realización de inversiones ajenas a la explotación cinematográfica, así como la reducción de capacidad de la sala mediante la supresión de dos filas de plateas y el pago de artistas y personal auxiliar sin posibilidad de que el público se haga cargo de las sumas correspondientes.

2º - Las alegaciones formuladas por las partes, muchas de ellas al margen del miraje puramente jurídico, hacen conveniente la puntualización de algunos conceptos para fundar este voto.

3° - El art. 1° de la ley 14.226 declara "obligatoria la inclusión de espectáculos artísticos vivos de variedades en los programas de las salas cinematográficas de todo el territorio de la Nación". Como el decreto 1446/57 -acercando la ley al cauce constitucional- permite el aumento correspondiente del precio de las entradas, el agravio que se fundaba en la imposibilidad de hacerlo y en los perjuicios económicos que de ello derivaban, carece de asidero en la actualidad.

4° - Corresponde a esta Corte decidir, en su carácter de guardián constitucional, si el artículo citado entraña o no agravio por transgredir la libertad de comercio y el derecho de propiedad (arts. 14 y 17, citados).

5° - La libertad de comercio y el derecho de propiedad integran en nuestro ordenamiento el complejo de la libertad como atributo inherente al concepto jurídico de persona, y comportan la posibilidad de elegir la clase de comercio que más conviniese a su titular y, naturalmente, la de ejecutar los actos jurídicos necesarios para el ejercicio de ese comercio, manejando los bienes propios a voluntad, sin que por principio sea posible la imposición de una actividad comercial determinada o la obligación de contratar con persona alguna, transformando la libertad de celebrar contratos en el deber de hacerlos.

6° - A ese respecto, el suscripto ha tenido oportunidad de expresar en Fallos, t. 244, p. 548: "Si bien es cierto que la Constitución es un instrumento de Gobierno que ha sido instituido para perdurar -1, Wheaton, 304- y que es, según conocida sentencia norteamericana, más un «camino» que una «puerta», no lo es menos la necesidad de ajustarse a los principios fundamentales que están en la base de la organización constitucional, de modo tal que todas las adaptaciones no lleguen más allá de los límites constitucionales establecidos, aun cuando la jurisprudencia de otros países hubiese seguido líneas distintas". Y ese pensamiento se vincula de manera directa con la elevada misión de resguardo constitucional que corresponde se dijo, a esta Corte, como uno de los Poderes que ejerce el Gobierno de la Nación.

7° - La ley cuestionada aparece como la solución de un grave problema traído por la desocupación de artistas en virtud de la escasez de salas teatrales y como salvaguardia del patrimonio artístico nacional. Pero es de toda evidencia que tan altas y plausibles finalidades no pueden cristalizar por medio de normas incompatibles con la vigencia que es más elevada de la Constitución Nacional.

8° - Es tan contraria a ese cuerpo normativo la concepción del ejercicio de un derecho sin restricciones emanadas de leyes que la reglamenten (art. 14 de la citada Constitución) para permitir la coexistencia de todos los derechos, como una que describa ese ejercicio alterado por la ley so color de su reglamentación (art. 28 de aquélla).

9° - En esta causa no se trata de penetrar los elementos de hecho que se debatieron a lo extenso del proceso -vale decir, si la desocupación era de magnitud bastante, si los artistas tenían o no la aptitud suficiente para justificar graves medidas de emergencia, si había o no escasez de salas de teatro o si en éstas actúan complementariamente dichos artistas, de modo que, agotadas aquéllas, se hubiera apelado a las de cinematografía, si se carecía de otros medios más idóneos para obtener esos fines-, sino de saber -cualquiera fuese la opinión personal de los magistrados "de lege ferenda"- si el recurso elegido por

el Poder Legislativo es o no adecuado a los fines perseguidos, si es o no razonable, ya que, como el suscripto lo ha manifestado reiteradas veces la facultad privativa no es ilimitada, cabiendo el control de razonabilidad ejercido por el Poder Judicial (verbigracia en Fallos, t. 244, p. 548).

10. - Cabe destacar en primer término que la ley sub examen tuvo sanción al amparo de la reforma de 1949.

Cualquiera fuese el valor reconocible a las opiniones parlamentarias en materia interpretativa, es cierto que influyeron en la sanción legal, tanto el concepto de la propiedad afectando una "función social", atribuido a los arts. 38, 39 y 40 de esa reforma frente al concepto individualista que se adjudicaba a las ya no vigentes normas de 1853 (D. de ses., Cámara de Diputados, año 1953, p. 1296, donde se recoge esa afirmación de manera expresa y categórica), cuanto la tendencia a conferir a las expresiones transcriptas una significación híbrida o constitucionalmente excesiva.

11. - La nueva vigencia del texto constitucional de 1853 con sus otras reformas, ha de influir naturalmente sobre la decisión en virtud de su -mejor o no-distinto concepto sobre la propiedad -que, si es reglamentable, no es transgredible so color de reglamentación-, desde que el art. 1º de la ley 14.226, como tantos otros que hallaron cómoda cabida en aquellas épocas, no la tienen hoy al cobijo de los textos constitucionales en vigencia por atentatorios de los derechos que éstos protegen. Esto no significa que, dentro de la Constitución actual, no sea posible dictar una legislación progresista y protectora de los sectores más afectados económicamente, porque la evolución del país señala muchos decretos y leyes que demostrarían lo contrario y porque numerosos fallos de esta Corte así lo acreditarían terminantemente. Sólo significa que no se pueden sancionar leyes o dictar decretos que, progresistas o regresivos, no se conforman a las normas constitucionales vigentes.

12. - No es posible fundar la constitucionalidad de la norma impugnada en el llamado "poder de policía", cuya vigencia amplia estaría garantizada en la causa por el inc. 16 del art. 67 de la Constitución. Este inciso contiene una norma genérica donde no siempre se observa la precisión del concepto. Tomado de las "Bases" de Alberdi, publicista que se inspiró en la Constitución de Chile, pero también defendió con énfasis el derecho de propiedad y el libre ejercicio del comercio y de la industria (verbigracia, ps. 106 y sigts. de su obra citada), ese inciso no tiene similar en la Constitución de los Estados Unidos. Su texto ha de analizarse en relación con las otras normas constitucionales porque lo contrario le haría predominar de manera indebida sobre otros derechos igualmente concedidos por la Constitución Nacional. Una cosa, por tanto, 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", de criterio evolucionado acerca de la libertad de comercio, de carga pública, o del "bienestar general" señalado por el Preámbulo, transgrediendo derechos fundamentales como el de propiedad, ejercicio del comercio, libertad de contratar.

13. - Aun cuando la materia es sumamente discutida, resulta posible apreciar con claridad la diferencia entre una restricción razonable a la actividad lícita de una empresa comercial o industrial y una que no lo sea. Así, en la causa registrada en Fallos, t. 31, p. 274, esta Corte sostuvo la constitucionalidad de

una ley provincial que disponía la clausura de establecimientos situados sobre el Riachuelo porque afectaban la salud del vecindario. Lo hizo expresando con claridad que los recurrentes no podían alegar derecho adquirido al permiso porque éste se les había concedido "bajo la condición implícita de no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad" y "porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad, y especialmente en el ejercicio de una profesión o de una industria". Esa actividad, podía ejercerse en otra parte. Y, a la inversa, en Fallos, t. 118, p. 278, esta Corte declaró la inconstitucionalidad de la ley orgánica municipal de Mendoza en cuanto ella disponía el traslado, dentro de 30 días, de los sanatorios de la ciudad hacia fuera del radio urbano, sin distinguir razonablemente entre establecimientos contagiosos y no contagiosos, mas diferenciando, en cambio, de manera irrazonable, entre sanatorios oficiales y particulares. Se fundó esencialmente esta Corte en que "es incuestionable que, de acuerdo con los arts. 14, 17 19, 20 y 28 de la Constitución Nacional, la doctrina y la jurisprudencia pueden resolver en circunstancias extraordinarias de manifiesto e insalvable conflicto entre aquéllas y la Ley Fundamental, que las mismas no tienen relación con sus fines aparentes y que se han desconocido con ellas, innecesaria e injustificadamente, derechos primordiales que el Poder Judicial debe amparar como es el goce normal y honesto de la propiedad, sin perjuicio de tercero, y el ejercicio de profesiones e industria lícitas "porque de otra suerte la facultad de reglamentación de las legislaturas y de las municipalidades sería ilimitada", y las leyes y ordenanzas locales o nacionales sobre la materia podrían hacer ilusorias todas las garantías acordadas al habitante del país (artículo 31 de la Constitución; Fallos, t. 98, p. 52; t. 116, p. 116; t. 117, p. 432; t. 123 US 661; 195 US 223; Cooley, p. 292).

14. - Esta causa revela en esencia una fuerte y substancial restricción de la libertad de comercio y de la propiedad de los empresarios cinematográficos por parte del Estado. Organizados para determinados fines, se ven

compelidos a realizar actividades que, aunque reconozcan alguna semejanza con aquéllos, son evidentemente distintas a las libremente elegidas por esas empresas. Y esa restricción no guarda la suficiente armonía con los propósitos que se persiguen, ya que, por una desocupación con la que no tienen vínculo alguno, se restringe la libertad de aquellas empresas. 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. A este respecto, es interesante destacar, como lo hizo en su oportunidad el Justice Joseph P. Bradley, que "las prácticas... inconstitucionales consiguen su primer apoyo... mediante ataques silenciosos y ligeras desviaciones de los modos legales de proceder" (116 US 616), siendo fácil deducir el proceso ulterior de apartamiento cada vez más extenso de las normas constitucionales. Y ello puede decirse del art. 1º de la ley 14.226, que, bajo títulos -como se dijo- tan plausibles de protección social, no ha elegido uno de los numerosos medios razonables con que la Constitución facilita las soluciones sociales.

15. - Como bien lo señala el procurador general apoyándose en conceptos no arcaicos sino permanentes, la autoridad tenía atribuciones indiscutibles para solucionar el problema, sea creando fuentes de trabajo con sus propios fondos o

bien empleando el procedimiento del subsidio. En lugar de ello, so color de adaptar los derechos constitucionales a las cambiantes realidades de la sociedad, ha sancionado una ley que desnaturaliza las libertades cuya vigencia se reclama en esta causa. Las críticas de la "recurrida", de ese modo, han de dirigirse contra la manera inconstitucional con que se intentó protegerla cuando pudo hacérselo de acuerdo a los dictados de la Constitución.

16. - Ante las conclusiones de que informan los párrafos anteriores, la consideración de los demás fundamentos del recurso constituye cuestión abstracta.

Por tanto, de conformidad con el dictamen del procurador general, se revoca la sentencia apelada en cuanto ha sido materia del recurso extraordinario. - Luis M. Boffi Boggero.