

CAUSA LIV

*Los saladeristas Podestá, Bertram, Anderson, Ferrer y otros
contra la provincia de Buenos Aires ; sobre indemnizacion
de daños y perjuicios.*

Sumario. — 1°. Nadie puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública con el uso que haga de su propiedad, y especialmente con el ejercicio de una profesion ó industria.

2° La autorizacion de un establecimiento industrial está siempre fundada en la presuncion de su inocuidad, y no obliga al gobierno que la concedió, cuando esa presuncion ha sido destruida por los hechos.

3° El decreto de 14 de Febrero de 1871 del Gobierno de Buenos Aires, y la ley de esa Provincia de 6 de Setiembre del mismo año, retirando á los saladeros establecidos en Barracas la autorizacion para continuar en ese punto, por exigirlo así la salud pública, no son contrarios á la Constitucion, ni atacan el derecho de propiedad.

Caso. — El caso se halla explicado por el

Fallo de la Suprema Corte

Buenos Aires, Mayo 14 de 1887.

Vistos : los saladeristas, Don Santiago, Don José y Don Gerónimo Podestá, Don Guillermo Bertram, Don Guillermo Anderson, Don Casimiro Ferrer, Don Gerónimo Rocca, Don Constant Santa María, Don Juan Smith y Don Gerónimo Soler y C^ª, demandan á la provincia de Buenos Aires por la indemnizacion de los daños y perjuicios que les ha causado la suspension de las faenas de los saladeros situados en el Riachuelo de Barracas, ordenada por su Legislatura Provincial por ley de seis de Setiembre de mil ochocientos setenta y uno.

Los demandantes, despues de hacer mérito de la ley de treinta y uno de Mayo de mil ochocientos veinte y dos, ordenando que los saladeros se establecieran á una legua distante de la ciudad, tomada por la parte del Oeste y del Norte, desde la barranca, y por la parte del Sur al otro lado del Riachuelo, y de recordar las diversas disposiciones administrativas de los años subsiguientes reglamentando dichos establecimientos, dicen : que dados estos antecedentes, no es posible desconocer que al establecerse los saladeristas en el Riachuelo, lo hacían por declaraciones oficiales que obligaban la fé pública, y que importaban el reconocimiento de que podían trabajar libremente en sus establecimientos, sin que la accion de la autoridad pudiera ir más allá que á prescribir la observancia de medidas y reglamentos que consultasen las prescripciones de la higiene : que esas declaraciones, conformes por otra parte, con el respeto debido á la propiedad y á la industria, segun la Constitucion y las leyes civiles, debían inspirar una léjítima confianza á los que entregaban sus capitales al negocio de saladeros ; pero que

desgraciadamente no fué así, pues contra los derechos adquiridos y reconocidos por reiteradas resoluciones, contra las garantías constitucionales y las leyes que aseguran la propiedad, se sancionó por la Legislatura de Buenos Aires, en Setiembre seis de mil ochocientos setenta y uno, una ley que ordenó la clausura de los saladeros del Riachuelo, no como un acto de expropiación, previa indemnización, que habría sido legítimo, sino como un acto de autoridad irreflexivo y arbitrario que trajo la ruina injustificable de numerosos y honrados industriales. En consecuencia de lo cual, piden se condene á dicha Provincia á la indemnización de daños y perjuicios, cuyo monto será determinado oportunamente por peritos nombrados al efecto.

El representante de la Provincia se opone á la demanda alegando por su parte : que es deber de todo gobierno, velar por la salud pública ; que esta se hallaba seriamente comprometida por los saladeros, clasificados entre los establecimientos insalubres de primera clase ; y que el haber mandado suspender las faenas de los situados en Barracas, no puede sujetar á la Provincia ni á su Gobierno á la pena de daños y perjuicios, pues no han hecho sino cumplir con aquel sagrado deber despues de haber agotado todos los medios á su alcance para que dichos establecimientos se pusieran en condiciones hijiénicas tales que los hicieran completamente inocuos ; y concluye pidiendo el rechazo de la demanda con costas.

De los antecedentes administrativos de que se hace mérito en la demanda, resulta lo siguiente :

Con fecha trece de Marzo de mil ochocientos sesenta y siete, el Presidente del Consejo de Higiene dirigió al Gobierno de la Provincia una nota acompañando la parte del informe de dicho Consejo relativa á los saladeros, y en ella recomienda, ya que no es posible, dice, tomar por el momento medidas eficaces : « no echar al Riachuelo ningun desperdicio de los sala-

deros, incluso el agua de cola, que por una concesion del Gobierno, cuya razon el Consejo no alcanza á ver, se permitió á los saladeristas exceptuar de la disposicion dada sobre todas las materias líquidas que de aquellos resultaren, y que en caso de acrecentamiento notable de la epidemia, se mande suspender las faenas de dichos establecimientos, considerados en la primera clase de los insalubres ».

En nota del trece de Abril del mismo año, el juez de paz de Barracas al Norte, encargado de inspeccionar los saladeros, informaba tambien: que las aguas inmundas que caen al rio en gran cantidad, son de los saladeros; que la sangre que se arroja en los depósitos que se han hecho en ellas, se hallaba corrompida, y de una fetidez insoportable, y calcula en mil pipas la cantidad de agua inmunda que se arroja diariamente en el Riachuelo.

El Gobierno, con este motivo, y fundado en las reiteradas indicaciones que dice le fueron dirigidas, tanto á él cómo á la Municipalidad, por el Consejo de Higiene y la Facultad de Medicina, espidió el decreto de veintiseis de Abril de mil ochocientos sesenta y siete, suspendiendo por primera vez la faenas de los saladeros de Barracas, y nombrando una comision científica para que propusiera las medidas que mejor conciliasen las faenas de dichos establecimientos con las condiciones requeridas por la higiene pública.

Esta comision, despues de indicar las medidas que pudieran adoptarse, las cuales, segun dice, « deben considerarse simplemente como provisorias, por distar mucho de satisfacer las condiciones de salubridad que pueden y deben exigirse de los saladeros », concluye su informe de seis de Mayo de mil ochocientos sesenta y siete, aconsejando:

Primero: Que se permitirá continuar en sus faenas ordinarias á los establecimientos de los saladeros situados en Barracas, á condicion de sujetarse á las medidas indicadas;

Segundo : Que esta concesion con el mero carácter de provisoria, tenga un plazo de tres meses, durante el cual puedan los saladeristas estudiar detalladamente las medidas efectivas y permanentes que les convenga adoptar en lo sucesivo;

Tercero : Que terminado este plazo, sea sometida á la consideracion del gobierno la resolucion adoptada por los saladeristas, y en caso de considerarse eficaz y conveniente, acordarles el tiempo necesario para llevarla á efecto, y si fuera posible, antes de la estacion en que la temperatura favorece la descomposicion pútrida de los residuos de dichos establecimientos.

De conformidad con este informe, el Gobierno espidió el decreto de dieciocho de Mayo del mismo año de mil ochocientos sesenta y siete, permitiendo continuar las faenas de los saladeros, con sujecion á los procedimientos aconsejados por la Comision, y bajo la prohibicion espresa de arrojar al Riachuelo, pasados seis meses desde la fecha del decreto, las aguas procedentes del beneficio de aquellos.

Esta prohibicion se reiteró por decreto de veinte de Diciembre acordando á los saladeristas un nuevo término, que vencía el primero de Enero del año mil ochocientos sesenta y ocho, pues hasta entónces no la habían cumplido, no obstante haber vencido con exceso el término que se les fijó por el decreto de dieciocho de Mayo.

Por decreto de cuatro de Enero del mismo año mil ochocientos sesenta y ocho, fundado en que la supresion total de las faenas de los saladeros, era una medida hijiénica recomendada por los facultativos, se las mandó cesar desde el quince del mismo mes, debiendo entre tanto sujetarse á las condiciones fijadas en los decretos de dieciocho de Mayo, y veinte de Diciembre del año anterior.

A solicitud de uno de los saladeristas, que prometió someterse á las condiciones que el Gobierno quisiera imponerle, se

reabrieron dichas faenas por decreto de veinte de Febrero de mil ochocientos sesenta y ocho, bajo las prescripciones siguientes:

Primera : No arrojar al Riachuelo los residuos orgánicos, sólidos ó líquidos de las faenas, pudiendo llevarlos al canal exterior;

Segunda : No derramarlos en pozos ó sobre la tierra, ni enterrarlos, esparcirlos ó acumularlos, á no ser que se les aplique en proporciones convenientes al abono é irrigacion de las tierras cultivadas;

Tercera : Hacer desaparecer los residuos destinados á la alimentacion de los animales, en el término de veinticuatro horas.

Mas los saladeristas declararon al Gobierno, en nota fecha veintidos de Febrero, que les era materialmente imposible emprender de nuevo sus faenas bajo las restricciones que se les imponía, y que solo podrían continuarlas como lo habían hecho siempre, prometiendo solamente quemar los residuos sólidos que resultasen de sus establecimientos.

En vista de esto, y del informe de una otra comision científica nombrada en Noviembre del año anterior, el Gobierno, fundado en que era una necesidad verdaderamente sentida la de que los saladeros volviesen á sus trabajos ordinarios para evitar que se interrumpiera el envío regular de nuestros productos rurales á los mercados de su consumo, lo que no podría verificarse sin traer un desequilibrio en los cambios, y graves trastornos en la primera de nuestras industrias; pero teniendo por otra parte en consideracion, que al reabrirse las faenas de dichos establecimientos, la prudencia y cuidado de la salud pública aconsejaban sujetarlas á aquellas condiciones, que siendo de fácil é inmediata ejecucion, las hagan, sin embargo menos insalubres, como son las que indica la Comision con el nombre de *medidas provisorias*; que siendo, segun el dictámen de las corporaciones científicas consultadas por el Gobierno, los pro-

cedimientos que emplean actualmente los saladeros, incompatibles con el régimen sanitario de la ciudad, puesto que corrompen el suelo, el aire, y las aguas, que son los tres agentes de las infecciones más perniciosas, no pueden aquellos ser tolerados, sinó mientras dure el imperio de las necesidades expuestas, y por el tiempo que los dueños de estos establecimientos necesiten racionalmente para sujetarse á las prescripciones hijiénicas: declara, por decreto de veintisiete de Febrero de mil ochocientos sesenta y ocho reabiertas las faenas de los saladeros, bajo las siguientes condiciones provisorias:

Primera: Que los saladeristas quemen diariamente los residuos sólidos que resulten de las matanzas y de las tinajas;

Segunda: Que los residuos que se conserven para combustible del establecimiento, sean frecuentemente regados con alquitran; y

Tercera: Que solo puedan arrojar al Riachuelo el suero de la sangre, el agua de cola, y la salmuera, empapando las canaletas con alquitran de hulla ó coaltar en la proporción de media pipa por cada cien de cada uno de los tres líquidos.

Dispónese también por los artículos sexto y sétimo, que la autorización para faenar bajo las condiciones expuestas, terminará el quince de Noviembre del mismo año mil ochocientos sesenta y ocho, y que los saladeristas establecidos en Barracas, que después de esta fecha quieran continuar allí sus faenas, solo podrán hacerlo sujetándose á las condiciones prescritas por el decreto de veinte de Febrero. Sin embargo, por el artículo octavo, se les faculta para adoptar libremente cualquier procedimiento, siempre que dé por resultado el fiel cumplimiento de las condiciones anteriores.

Este decreto fué convertido en ley por sanción legislativa de dos de Noviembre de mil ochocientos sesenta y ocho.

En mil ochocientos setenta y uno, y no obstante la ley de siete de Junio de mil ochocientos sesenta y nueve, exonerando

del impuesto de saladeros á todos los establecimientos de este género establecidos ó que se establecieran fuera de la línea determinada por dicha ley, los situados en Barracas permanecían en la misma localidad, sin haber mejorado de condiciones hijiénicas, segun se vé por los considerandos del decreto de catorce de Febrero de mil ochocientos setenta y uno.

En efecto, en el primer considerando de este decreto, dice el Gobierno: « que habiendo manifestado el Consejo de Higiene Pública, en sus comunicaciones de dieciocho de Enero último, y diez del corriente mes : que debe prestarse una atencion constante á las causas que puedan infeccionar el aire que respiramos, debiendo colocarse *en primer término los saladeros y el Riachuelo de Barracas*, mientras no se coloquen en condiciones de salubridad enteramente satisfactorias, y que el Gobierno debe impedir bajo penas severas, que continúe la infeccion del Riachuelo de la Boca, que se produce principalmente porque se arrojan en él los residuos de los saladeros y los desperdicios de los alimentos y otras sustancias putrescibles, procedentes de los buques estacionados en ese punto, etcetera, etcetera... »; que el único remedio para evitar este mal, durante las presentes circunstancias, es la suspension de las faenas de dichos establecimientos, por cuanto ningun otro hay que pueda evitar que trabajando, dejen de echar al Riachuelo los residuos con que lo infeccionan. Por estas consideraciones, y teniendo en vista que la ley de dos de Noviembre de mil ochocientos sesenta y ocho, permitiendo continuar las faenas bajo las condiciones del decreto de veintisiete de Febrero del mismo año, era de un carácter enteramente provisorio, y que los saladeristas, consultados sobre los perjuicios que podría irrogarles la suspension de sus faenas, manifestaron que estos no serían de consideracion, siempre que se les acordase un término para que lleguen hasta la ciudad las haciendas en camino, y pueda ser conocida la medida en la

campaña, cuyo término juzgaban suficiente de quince días. El Gobierno los manda suspender por dicho decreto, desde el primero de Marzo próximo, hasta que se dicte una nueva resolución en contrario, prohibiendo desde ese día arrojar al Riachuelo los residuos sólidos ó líquidos procedentes de los saladeros.

En vista de este decreto y de las razones en que se funda, la Legislatura de la Provincia sancionó la ley de seis de Setiembre de mil ochocientos setenta y uno que ha dado origen á esta demanda.

Por esta ley se prohíbe absolutamente las faenas de los saladeros y graserías situados en el municipio de la ciudad, y sobre el río de Barracas y sus inmediaciones. Se prohíbe también situarlos dentro de la línea determinada por la ley de siete de Junio de mil ochocientos sesenta y nueve, y se previene que ninguna persona podrá plantear tales establecimientos sin requerir previamente el permiso del Poder Ejecutivo, el cual, oído el dictámen del Consejo de Higiene Pública, y de la Municipalidad respectiva, tomando en consideración el lugar elegido para la plantación, fijará en el decreto de concesión, las condiciones higiénicas á que deberá estar sometido el establecimiento.

Tales son las disposiciones administrativas sobre saladeros hasta la fecha de la ley que motiva el presente juicio.

Y considerando: *Primero*: Que por ellas no se acuerda á los demandantes ningún derecho irrevocable para establecer sus saladeros en el Riachuelo de Barracas, pues se limitan á reglamentar esta industria, prescribiendo las condiciones higiénicas á que debe sujetarse, y aún suspendiendo el ejercicio de ella en aquel punto, cuando la salud pública ha hecho necesaria esta medida.

Segundo: Que ese derecho tampoco puede deducirse de la ley de treinta y uno de Mayo de mil ochocientos veinte y dos: porque esta ley solo tiene por objeto alejar de la ciudad á los

saladeros como establecimientos insalubres, y en tanto permitió que se establecieran al otro lado del Riachuelo, en cuanto se suponía que en esa localidad no serían perjudiciales á la salubridad pública.

Tercero: Que los saladeristas de Barracas no pueden por consiguiente invocar ese permiso para alegar derechos adquiridos, no solo porque él se les concedió bajo la condicion implícita de no ser nocivos á los intereses generales de la comunidad, sino 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 con el ejercicio de una profesion ó de una industria.

Cuarto: Que la autorizacion de un establecimiento industrial, está siempre fundada en la presuncion de su inocuidad, y no obliga al Gobierno que la concedió, cuando esta presuncion ha sido destruida por los hechos, pues en tal caso, el deber que sobre él pesa de proteger la salud pública contra la cual no hay derechos adquiridos, recobra toda su fuerza, y no solamente puede imponer al establecimiento nuevas condiciones, sino retirar la autorizacion concedida, si estas no se cumplieran ó fuesen ineficaces para hacerlos completamente inócuos.

Quinto: Que en este caso se encontraban los saladeros establecidos en el Riachuelo de Barracas cuando se decretó la suspension absoluta de sus faenas, pues tanto el Consejo de Higiene, que los consideraba entre los establecimientos insalubres de primera clase, como la Facultad de Medicina y sus comisiones nombradas para inspeccionarlos y aconsejar las medidas que pudieran tomarse respecto de ellos, los señalaban como una amenaza constante á la salud pública en las condiciones en que se les explotaba, y el Gobierno de la Provincia, despues de haber agotado, sin resultado alguno, todas las medidas á su alcance para ponerlos en las condiciones hijiénicas requeridas

por la conservacion de aquella, espidió, como único medio de prevenir el mal, el decreto de catorce de Febrero de mil ochocientos setenta y uno, confirmado despues por la ley de seis de Setiembre del mismo año, prohibiendo la esplotacion de dichos establecimientos en el lugar indicado. Siendo de notarse que, consultados los mismos saladeristas, al expedirse dicho decreto, sobre los perjuicios que se les irrogaría, manifestaron no ser estos de consideracion, si se les acordaba el término de quince dias para darle el debido cumplimiento, reconociendo así la justicia de aquella medida, y la facultad del Gobierno para tomarla.

Sexto: Que la objecion que hoy se opone á la ley y decreto citados, de ser contrarios á la Constitucion y á las leyes civiles, por cuanto atacan la propiedad y el ejercicio de una industria lícita, no tiene fundamento alguno legal, porque segun la Constitucion, esos derechos están sujetos á las leyes que reglamenten su ejercicio, y segun nuestro Código Civil, la propiedad está sujeta á las restricciones y limitaciones exigidas por el interés público ó por el interés privado, correspondiendo establecer las primeras al derecho administrativo solamente (artículos dos mil seiscientos once del Código Civil). Por consiguiente, la ley provincial de seis de Setiembre de mil ochocientos setenta y uno determinando las condiciones bajo las cuales pueden establecerse saladeros en la provincia, y retirando á los establecidos en Barracas la autorizacion para continuar en ese punto, por exigirlo así la salud pública, no es contraria á la ley constitucional, ni ataca el derecho de propiedad, pues ninguno lo tiene para usar de esta en daño de otro, ó como dice la ley trece, título treinta y dos, partida tercera, concordante con los principios de nuestra legislacion sobre la materia: «maguer el ome haya poder de fazer en lo suyo lo que quisiese; pero debelo fazer de manera que non faga daño nin tuerto a otro».

Sétimo : Que siendo esto así, y deduciéndose de los principios espuestos en el tercero y cuarto considerando, que las autorizaciones en virtud de las cuales se forman los establecimientos de industria, no tienen ni el carácter de una ley que ligue al poder administrativo, ni el carácter de un contrato civil que obligue al Estado para con los industriales, se sigue que estos no pueden oponer al Estado estas autorizaciones como un título que les dá el derecho de mantener sus establecimientos á despecho de los peligros y de los inconvenientes que puedan presentar, ó el derecho de ser indemnizados cuando la autoridad administrativa, para poner fin á estos peligros, los manda cesar, ó modificar las condiciones de su explotacion.

Por estos fundamentos, se absuelve á la Provincia de Buenos Aires de la demanda interpuesta por los saladeristas de Barracas, sin especial condenacion en costas, por no resultar de autos mérito bastante para imponerlas. Notifíquese con el original, repónganse los sellos y archívense, devolviéndose al Gobierno de Buenos Aires con el correspondiente oficio, los autos traídos para mejor proveer.

J. B. GOROSTIAGA. — J. DOMINGUEZ. —
ULADISLAO FRIAS. — FEDERICO IBAR-
GUREN.