

Don Oscar Agustín Avico contra don Saúl G. de la Pesa, sobre consignación de intereses.

Sumario: La ley de moratoria hipotecaria número 11.741 que prorroga las obligaciones garantizadas con hipoteca, como así también los intereses, limitándolos por otra parte al 6 % anual, no es repugnante a los artículos 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional.

Caso: Lo explican las piezas siguientes:

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, Diciembre 7 de 1934.

Y Vistos:

Los del recurso extraordinario deducido por don Oscar Agustín Avico contra don Saúl C. de la Pesa sobre consignación de intereses, de cuyo estudio resulta:

Que ante el Juzgado de Paz de la sección 16^a Avico demanda a Pesa por consignación de dos semestres de intereses computados al 6 % anual desde el 3 de Abril de 1932 hasta el 3 de Abril de 1933, de acuerdo con la ley 11.741, a cuyos beneficios se acoge, tanto respecto al monto de los intereses cuanto a la prórroga para el pago de éstos y del capital. El demandado reconoce que se negó a recibir esos intereses que no son los convenidos con el mutuario en la escritura de préstamo hipotecario, sino los del 9 % anual pagaderos por semestre anticipado, así como a aceptar la prórroga del plazo de tres años para el pago del capital. Dice que los derechos emergentes del contrato han ingresado a su patrimonio: que las leyes nuevas deben respetar esos derechos adquiridos. Las que no los respetan entrando a regir en el pasado son leyes retroactivas y nulas, porque violan el patrimonio de los particulares, ya que el derecho adquirido en virtud del contrato es una propiedad, cuya inviolabilidad garantiza el art. 17 de la Constitución Nacional.

Afirma que la ley 11.741 es también contraria al art. 3º del Código Civil y al fallo de esta Corte en la causa Horta v/. Harguindeguy (Fallos: Tomo 157, página 47). Declarada la cuestión de puro derecho a fs. 12 el Juzgado de Paz falló esta causa a fs. 13 haciendo lugar a la demanda en todas sus partes por considerar que la ley 11.741 es constitucional.

Apelada esa resolución, el señor Juez en lo Civil doctor Mi-guens por sentencia de fs. 29 revoca la del de Paz, rechazando la consignación efectuada y declaró que los artículos invocados de la ley 11.741 son inconstitucionales por ser incompatibles con las garantías de los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional y tratarse de una causa análoga a la resuelta por esta Corte "in re" Horta v/. Harguindeguy.

Concedido el recurso extraordinario a fs. 39 por el "a quo", a fs. 41 se llamó autos y se corrió vista al señor Procurador General, que dictamina a fs. 101 sosteniendo que el Congreso ha estado habilitado para sancionar la ley impugnada, y que la prórroga del plazo de las obligaciones hipotecarias y la limitación del interés que puede exigirse durante su vigencia, no contrarían lo establecido en los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional, por lo que solicita la revocación de la sentencia apelada. Funda extensamente su dictamen en lo que prescribe el art. 67, inc. 16 y 28 de la Constitución Nacional y sostiene que la ley 11.741 ha procurado que el cumplimiento de las obligaciones con garantía sobre los bienes raíces se efectúe en condiciones menos apremiantes en beneficio de los intereses generales y de la economía del país.

Y Considerando :

1º El recurso extraordinario concedido a fs. ... es procedente atento lo dispuesto en el art. 14, inc. 1º de la ley N° 48, por haberse puesto en cuestión la validez de una ley nacional y ser la sentencia apelada contraria a esa validez.

2º Se impugna la ley N° 11.741 de 1933, que prorroga por tres años a partir de su vigencia las obligaciones vencidas garantizadas con hipoteca o que antes de la vigencia de ella se hayan hecho exigibles por falta de pago de los intereses o amortizaciones convenidos. Prorroga igualmente por tres años las obligaciones garantizadas con hipoteca existentes el día de la vigencia de la ley, que hasta un año después de esta fecha venzan o se hagan exigibles por falta de pago de los intereses o amortizaciones con-

venidos. Y las que venzan después del año quedan prorrogadas hasta el término de la vigencia de la ley —art. 1º. Que prorroga el pago de los intereses, que solo pueden exigirse cuando lleguen a adeudarse los correspondientes a seis meses vencidos devengados durante la prórroga —art. 5º. Y que limita al 6 % anual el máximo de interés que podrá cobrarse durante su vigencia (tres años) —art. 6º.

3º Los dos primeros artículos antes citados (1º y 5º), establecen lo que en el tecnicismo jurídico se llama moratoria, que consiste en la suspensión de los remedios legales (o acciones) contra los deudores, que algunas veces suele acordarse por ley en ocasión de desastres económicos (Bouvier's "Law dictionary and concise encyclopedia of the law", vol. II. pág. 2247). Y el último al fijar un máximo de interés cobrable durante los tres años de vigencia de la ley, implícitamente considera usurario durante ese término, cualquier interés mayor, desde que le niega los medios legales para hacerlo efectivo. Pues el concepto severo, ya antiguo, de Blackstone, según el cual se consideraba usurario "al contrato ilegal de prestar dinero para recibir el mismo con aumento exorbitante", ha sido sustituido por el más comprensivo y concreto de considerar usura, "el cobrar más de lo que la ley permite por el uso del dinero o por la mora de una deuda", (85 Ala. 379; 68 Miss. 310; 152, N. C., 366, etc., R. C. L., vol. 27, pág. 203), desde que solo pueden cobrarse intereses cuando la ley lo autoriza; habiendo existido países como Inglaterra, hasta el reinado de Enrique VIII, cuya legislación consideraba usurarios los contratos de préstamo de dinero, por más reducido que fuera el interés pactado, y castigaba al prestamista con la inexigibilidad del contrato (94 U. S. 437; 31 Ill. 529; R. C. L. vol. 15, pág. 3).

4º La sentencia apelada considera que son contrarias a la Constitución Nacional las moratorias para el pago del capital y de los intereses, y asimismo el máximo de interés fijado en la ley N° 11.741, porque violan el derecho de propiedad que el con-

trato de préstamo reconoce al acreedor, de acuerdo con los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución, tal como han sido interpretados por esta Corte en la causa Horta v/. Harguindeguy (Fallos: Tomo 137, página 47).

5º Es cierto que la ley N° 11.741 se refiere a los contratos ya existentes a la fecha de su sanción; y por ello se dice que si bien la irretroactividad de la ley en materia civil no es un principio o garantía constitucional sino del Código Civil—art. 3º— que el Congreso puede derogar cuando el interés general lo exija, es de advertir que esa facultad de legislar hacia el pasado no es ilimitada, desde que so pretexto de legislar no podría violarse la garantía de la propiedad tal como la consagra el art. 17 de la Constitución.

Es verdad también que los derechos que el contrato acuerda al acreedor, constituyen su propiedad, como todos los bienes que forman su patrimonio, a todos los cuales se extiende la garantía constitucional del art. 17. Pero lo es también que la Constitución no reconoce derechos absolutos. Todos están sujetos a las leyes que reglamenten su ejercicio, con la única limitación, para el Congreso, de no alterarlos en la regulación legislativa—arts. 14, 17 y 28— cuya atribución le corresponde en mérito de lo establecido en el art. 67 incs. 11 y 28.

6º Si el derecho de propiedad que emerge de un contrato de préstamo es igual, del punto de vista constitucional, al que se tiene sobre una cosa o un campo, u otra cosa cualquiera, queda por determinar si el Congreso en uso de su facultad de legislar puede modificar el plazo de exigibilidad de los intereses (o de los alquileres o arrendamientos) esto es, de la renta que al acreedor o el propietario en su caso, hayan convenido por contrato con su deudor, inquilino o arrendatario; y, si además de ello, pueden limitar la renta en uno y otro caso, por razones de bienestar general.

7º Nuestra Constitución, al adoptar en gran parte los principios de la Constitución de E. U. de América, nos ha dado, en-

tre otras, la inmensa ventaja de proporcionarnos la interpretación sabia de su Corte Suprema relativa a los principios que hemos incorporado. La garantía de la propiedad consagrada en el art. 17 de nuestra Constitución tiene su antecedente en las enmiendas de la Constitución Americana. Es, pues, del mayor interés el estudiar como ha sido interpretada por la Corte Suprema de ese país, la naturaleza, extensión y límites de esa garantía, a fin de adoptarla también, si sus fundamentos son razonables, como la más auténtica y sabia interpretación del principio que hemos adoptado en la propia.

8º Respecto a la moratoria que establece la ley N° 11.741 en tres años para la devolución del capital prestado y de seis meses para el de los intereses, no obstante estar vencido el término del contrato, o, de ser éste distinto tanto para el pago del capital y de los intereses, la Corte Suprema de Estados Unidos se ha pronunciado recientemente (8 de Enero de 1934) en la causa "Home Building and Loan Association (apelante) v/. John H. Blaisdell y señora de Blaisdell", análoga a la "sub lite" en cuanto respecta a la moratoria, que modifica, tanto aquí como allí, en lo referente al plazo, las cláusulas del contrato de préstamo hipotecario.

La parte apelante impugnó la validez del cap. 339 de las leyes del Estado de Minnesota de 1933, par. 514 aprobada en Abril 18, llamada "ley de moratoria hipotecaria", por ser repugnante a la cláusula que prohíbe alterar los contratos "contract clause" (art. 1º, sec. 10) y a las cláusulas del debido proceso de ley e igual protección de la enmienda 14 de la Constitución Federal.

La ley de Minnesota debía regir mientras subsistiera la emergencia que motivó su sanción y no más allá del 1º de Mayo de 1935, o sea un poco más de dos años.

La Corte Suprema norteamericana examina la ley en cuanto prorroga el plazo del rescate de la fincas vendidas en ejecuciones hipotecarias por el tiempo que las Cortes consideren justo y equitativo, sujeto al límite arriba indicado. Y también en cuanto al tiempo para el rescate de fincas ejecutadas anteriormente, que

de otro modo expiraría antes de los treinta días de sancionada la ley, que puede ser extendido por las Cortes; así como la disposición de la ley que niega acción antes del 1º de Mayo de 1935 para cobrar el saldo personal del deudor, si no ha expirado el plazo de rescate concedido por la ley. Antes de expirar la prórroga del rescate, las Cortes pueden, por esa ley, rever o alterar los términos de prórroga, de acuerdo con las cambiantes circunstancias.

Los esposos Blaisdell, invocando la citada ley de moratoria solicitaron a la Corte del distrito el otorgamiento de la prórroga en el plazo del rescate de su finca ya enajenada en la ejecución hipotecaria, la cual había comprado el acreedor hipotecario en Mayo 2 de 1932 por \$ 3.700.98; sosteniendo que la depresión económica les había impedido cancelar la deuda u obtener un nuevo préstamo y que si no se prorrogaba el plazo para el rescate, perderían irrevocablemente la propiedad, cuyo valor razonable excedía a la deuda hipotecaria inclusive los intereses, costas y gastos.

La Corte del distrito prorrogó el plazo hasta el 1º de Mayo de 1935 obligando a los esposos Blaisdell a pagar cuarenta pesos mensuales en el período prorrogado, desde el 2 de Mayo de 1933, sumas que se aplicarían al pago de los impuestos, seguro, interés y deuda hipotecaria. Este fallo lo confirmó la Corte Suprema de Minnesota y fué recurrido ante la Corte Suprema Federal. La Corte del Estado sostuvo la validez de la ley como una medida de emergencia, que la Legislatura había sancionado en ejercicio de su poder de policía, a causa de la crisis o emergencia económica, comprobada por ella. Esa Corte dijo que ella no podía declarar que esa decisión legislativa careciera de fundamento, a lo que podía añadir su propia exposición de las condiciones acreditadas. Y que además del mérito que debe darse a la determinación de la Legislatura según la cual existe una emergencia económica que requiere remedio o amparo, la Corte debe tener en cuenta otras consideraciones. Los miembros de la Legislatura,

dijo, vienen de todas las localidades del Estado y de todas las sendas de la vida. Ellos están familiarizados con las condiciones generales en cada actividad, ocupación, profesión y negocios en el Estado. No solo ellos, sino las Cortes, deben guiarse por lo que es de conocimiento común. Es de conocimiento común que en los últimos años el valor de las tierras ha bajado enormemente. Los préstamos hechos hace pocos años sobre la base del valor existente entonces, no pueden ser reemplazados, reembolsados o restituidos ("replaced") sobre la base del valor actual. Sigue enumerando otros hechos reveladores del estado económico, y agrega: "Con este conocimiento, la Corte no puede sostener que la Legislatura no tuviera fundamentos de hecho para llegar a la conclusión de que existía una emergencia económica que requería el ejercicio del poder de policía para conceder alivio".

El Presidente de la Corte señor Hughes, que fundó el voto de la mayoría, después de referir las condiciones y reglas aplicables según la ley de Minnesota para el rescate de la propiedad, dijo:

"Para determinar si la disposición legal de este alivio temporáneo y condicional excede el poder del Estado, por razón de la cláusula de la Constitución Federal sobre inalterabilidad de los contratos, debemos considerar la emergencia respecto al poder constitucional, a la histórica reserva de la cláusula contractual, al desarrollo de la jurisprudencia de esta Corte en la interpretación de esa cláusula, y a los principios de interpretación que podemos considerar fijados (o establecidos).

La emergencia no crea el poder, ni aumenta el poder concedido, ni suprime, ni disminuye las restricciones impuestas sobre el poder concedido, o reservado. La Constitución fué adoptada en un período de grave emergencia. Sus concesiones de poder al gobierno federal y sus limitaciones del poder de los Estados fueron determinadas a la luz de la emergencia, y ellas no son alteradas por la emergencia. Qué poder fué así concedido y qué li-

mitaciones fueron así impuestas, son cuestiones que han sido siempre y que serán siempre objeto de minucioso examen bajo nuestro sistema constitucional.

Mientras la emergencia no crea el poder, ella puede dar ocasión para el ejercicio del poder". "Aunque la emergencia no puede dar vida a un poder que nunca ha existido, ello no obstante, la emergencia puede dar una razón para el ejercicio de un poder existente ya gozado". Wilson v/. New 243 U. S. 332, 348; 61 L. ed. 755, 773 (etc.). La cuestión constitucional presentada a la luz de la emergencia es si el poder poseído comprende su ejercicio en respuesta a condiciones peculiares o extraordinarias. Así el poder de guerra del gobierno federal no es creado por la emergencia de la guerra, sino que es un poder dado para hacer frente (o combatir) esa emergencia... Pero, ni aún el poder de guerra deroga (o remueve) las limitaciones constitucionales que protegen las libertades esenciales. Cuando los preceptos de la Constitución, en facultades o restricciones, son formales (específicos) tan particularizados o detallados ("particularized") que no admiten interpretación, no se presenta duda (o controversia) alguna. Así la emergencia no permitiría a un Estado tener más de dos senadores en el Congreso, o la elección de presidente por el voto usual popular, prescindiendo del número de electores a los cuales tienen respectivamente derecho los Estados, ni "acuñar moneda" o "establecer otra cosa que monedas de oro y plata para el pago de las deudas". "Pero cuando las concesiones y limitaciones de poder están expresadas en cláusulas (párrafos o artículos) generales que proporcionan un amplio esbozo (o contorno), el proceso de interpretación es esencial para llenar los huecos o pormenores. Este es el caso de la cláusula sobre (inalterabilidad de) los contratos. La necesidad de la interpretación no se evita por el hecho de que la cláusula sobre (inalterabilidad de) los contratos esté unida (o asociada) en la misma sección con otras y más formales (o específicas) prohibiciones. Aún la agrupación de materias en la misma cláusula, no exige (o requiere) la misma aplicación a cada una de las materias, prescindiendo de las

diferencias de su naturaleza". Ver *Groves v/. Slaughter*, 15 Pet. 449, 505; *Atlantic Cleaners v*. United States*, 286, U. S. 427 (etcétera)

"En la interpretación de la cláusula sobre (inalterabilidad de) los contratos, los debates en la Convención Constituyente son de poco auxilio. Pero las razones que condujeron a la adopción de la cláusula, y a las otras prohibiciones de la sección 10 del art. 1º, no dejan dudas, y frecuentemente, han sido definidas con énfasis elocuente" (v. Farrand "Records of the Federal Convention", vol. 2, págs. 439, 440, 597, 610; Elliot's "Debates", vol. 2, pág. 485, etc.; Bancroft "History of the U. S. Constitution", vol. 2, pág. 137; Warren, "The Making of the Constitution", pág. 552). La miseria general que siguió al período revolucionario y los aprietos de los deudores exigieron en los Estados una innoble formación de proyectos legislativos para derrotar a los acreedores y arremeter contra las obligaciones contractuales. Las intromisiones legislativas habían sido tan numerosas y excesivas (extremas) que la confianza esencial para un comercio próspero había sido socavada y estaba amenazada la total destrucción del crédito. "El sensato pueblo de América" estaba convencido de que era necesaria alguna "reforma cabal" que "inspirara una prudencia pública y actividad, y diera un curso regular a los negocios de la colectividad". "The Federalist" Nº 44. Era necesario interponer la autoridad restrictiva de un poder central para asegurar los cimientos firmes de la "fe privada". La razón y el propósito de la cláusula contractual están resumidos en la sucinta exposición del Presidente de la Corte señor Marshall en el caso *Ogden v/. Saunders*, 12 Wheat, págs. 213, 354, 355, etc.: "El poder de cambiar la pertinente o relativa situación del deudor y acreedor y de intervenir en los contratos, poder que toca la cuerda sensible ("comes home") de todos los hombres, que afecta el interés de todos, y controla la conducta de cada individuo en aquellas cosas que él presume ser de su manejo exclusivo, habían sido usados con tanto exceso por las legislaturas de los Estados hasta el punto de interrumpir (o introducirse de sopetón; "to

break in upon”) el comercio ordinario de la sociedad y destruir toda confianza entre hombre y hombre. El mal había llegado a ser tan grande, tan alarmante, que no solo llegó a alterar el intercambio comercial y a amenazar la existencia del crédito, sino también a minar la moral del pueblo y a destruir la santidad de la fe privada. La defensa contra la continuación del mal fué objeto de profundo interés tanto para los verdaderamente sabios cuanto para los virtuosos de esta gran sociedad, y fué uno de los beneficios valiosos esperados de una reforma del Gobierno”.

“Pero el reconocimiento completo de la causa y el propósito general de la cláusula, no bastan para fijar su alcance exacto. Ni tampoco daría un criterio decisivo un examen de los pormenores de la legislación anterior en los Estados. Para indagar (o descubrir) el alcance de la prohibición constitucional examinemos en su aplicación la serie de los fallos judiciales. Ellos expresan, fuera de duda, que la prohibición no es absoluta y que no debe ser interpretada con exactitud literal, como una fórmula matemática”. El Juez Johnson en la causa *Ogden v/. Saunders*, supra, (12 Wheat, pág. 286), hizo notar tan erróneo empeño, con estas palabras: “Me parece que una gran parte de las dificultades de la causa surgen de no dar suficiente importancia (o peso) a la intención corriente de esta cláusula en la Constitución, y de someterla a una rígida interpretación literal, la cual sería más adecuada para defensas particulares”. Y después de expresar su opinión acerca del significado (o sentido) de la cláusula “Que los Estados no sancionarán ninguna ley que atribuya a los actos de los individuos otros efectos o consecuencias que aquéllos que las leyes existentes, en su fecha, les atribuyen; y que a todos los contratos así interpretados se les dará vigor (o se harán cumplir) en su sentido justo y razonable”, el Juez Johnson agregó “Pero no pudo haber sido el propósito de la Constitución el atribuir a los contratos, generalmente (o universalmente) un sentido literal, y exigir para ellos un rígido cumplimiento literal. Ello es rechazado por un centenar de ejemplos. Las sociedades ejercen un contralor positivo tanto sobre la celebración, interpreta-

cion y ejecución (o cumplimiento) de los contratos, cuanto en la forma y medidas de los remedios para hacerlos cumplir”.

Los ineludibles problemas de interpretación han sido: ¿Qué es un contrato?

¿Cuáles son las obligaciones de los contratos? ¿Qué constituye la alteración de estas obligaciones? ¿Qué residuo de poder queda aún en los Estados, en relación al efecto de los contratos, para proteger los intereses vitales de la comunidad? Cuestiones de este carácter, “de no poca delicadeza e intrincamiento, han preocupado a las salas legislativas tanto como a los tribunales judiciales con una incontable variedad y frecuencia de litigios y meditaciones”. Story, “Constitution”, párrafo 1375. La obligación de un contrato es “la ley que obliga (o liga) a las partes a cumplir su contrato (o acuerdo). *Sturges v. Crowninshield*, 4 Wheat, 122, 197. Story, *op. cit.*, párrafo 1378. Esta Corte ha dicho que “las leyes vigentes en el tiempo y lugar de la celebración de un contrato, y adonde debe ser cumplido, entran y forman parte del contrato, como si ellas fuesen expresamente referidas o incorporadas en sus términos. Este principio comprende (o abarca) de igual modo aquellas que afectan su validez, interpretación, cancelación y ejecución (coacción o cumplimiento)... Nada puede ser más importante para la obligación que los medios de ejecución... Las ideas de validez y los remedios (para hacerlas cumplir) son inseparables, y ambos son parte de la obligación, que está garantizada por la Constitución contra usurpaciones” (o ataques). *Von Hoffman v. Quincy*, 4 Wall. 535 (etc. Véase también *Walker v. Whitehead*, 16 Wall. 314 (etc.)). Pero esta amplitud de lenguaje no puede ser tomado sin atenuación (o calificación). El Presidente de la Corte, Marshall, señaló la distinción entre obligación y remedio (para hacer cumplir), *Sturges v. Crowninshield*, *supra* (4 Weath. p. 200). El dijo: “La distinción entre la obligación de un contrato y el remedio dado por la Legislatura para ejecutar esa obligación, ha sido admitida en el foro y existe en la naturaleza de las cosas. Sin alterar la

obligación del contrato, el remedio puede, ciertamente ser modificado como lo disponga (o gobierne) la sabiduría (o buen criterio) de la Nación. Y en *Von Hoffman v. City of Quincy*, "supra", (4 Wall. p. 553) el concepto general arriba citado era limitado por la ulterior observación de que "Es de la competencia de los Estados cambiar la forma de los remedios, o modificar éstos de otra manera, como lo crean apropiado, con tal que no sea alterado ningún derecho substancial asegurado por el contrato. Ninguna tentativa se ha hecho para fijar definitivamente el linde entre las alteraciones del remedio que deben ser consideradas legítimas, y aquellas que, so color de modificar el remedio, alteran derechos substanciales. Cada caso debe ser decidido según su propia circunstancia". Y el Presidente de la Corte Wite, citando estas palabras en la causa *Antoni v. Greenhow*, 107 U. S. 769, etc., agregó: "En todos estos casos la cuestión viene a parar, por lo tanto, en una de razonabilidad, y de eso la Legislatura es juez en primer lugar" (u originalmente).

Las obligaciones de un contrato son alteradas por una ley que las invalida, o las condona o extingue (4 Wheat. 197); y la alteración, como antes de advierte, ha sido reconocida (o afirmada) acerca de leyes que, sin destruir los contratos, derogan sus derechos substanciales. A continuación el Presidente de la Corte, Hughes, enumera una serie de casos o ejemplos en que las leyes estaduales han hecho eso, y que, por lo tanto, han sido declaradas inconstitucionales. Basta citar, al efecto, los siguientes: a.) la ley de insolvencia del Estado de New York que eximió a los deudores de su responsabilidad contractual (ver *Odgen v. Saunders*, 12 Wheat, 213; b) las leyes de Kentucky que eximían a los ocupantes de tierras del pago del arrendamiento, autorizándolos a cobrar al propietario todas las mejoras que se les ocurriera hacer sin obtener el consentimiento de éste (*Green v. Biddle*, 8 Wheat. 1); c) la ley del Estado que amparaba a los deudores, en vista de la grave depresión de los negocios que siguió al pánico de 1837 y que establecía que el derecho de propiedad del deudor no se extinguiría durante los doce meses posteriores a la

venta en la ejecución, y además que prohibía cualquier venta cuyo precio no alcanzara a los dos tercios del valor de la tasación, sin fijación de término; d) la ley del Estado de Illinois que prohibía la venta en la ejecución de una finca a menos que se pagara dos tercios del valor que le fijaran tres propietarios (*Mc. Craken v. Hayward*, 2 How. 608); e) la ley del Estado de Mississippi, que prohibía a los Bancos transferir letras y pagarés que estaban autorizados a adquirir (*The Planter's Bank of Mississippi v. T. L. Sharp*, 6 How. 301); f) la ley del Estado de Georgia, sancionada en 1870, que disponía que en todos los pleitos pendientes por deudas o contratos anteriores a Junio 1º de 1865, el actor no obtendría sentencia a menos que apareciesen pagados todos los impuestos por cada año desde que se hizo el contrato; y además, que en todos los casos de deudas, el demandado podría compensar todas las pérdidas que hubiera sufrido su propiedad a consecuencia de la última guerra (*Walker v. Whitehead*, 16 Wall. 315), etc. Ninguno de esos casos en que el apelante se apoya, dijo la Corte, "es directamente aplicable al caso "sub lite", en vista de las condiciones que la ley de Minnesota trata de salvaguardar los intereses del acreedor hipotecario y comprador, durante el plazo prorrogado. Ciertas consideraciones (o expresiones) generales contenidas en esos fallos fueron más allá de los que ellos requerían" ("obiter dicta").

"No solo está calificada la disposición constitucional por la medida de gobierno (o facultad) que el Estado conserva sobre los procedimientos (o remedios) de amparo, sino que también el Estado continúa poseyendo autoridad a fin de salvaguardar los intereses vitales del pueblo. No importa que la legislación apropiada para esa finalidad "tenga por resultado el modificar o abrogar los contratos existentes" (*Stepenson v. Binford*, 287, U. S. 251). "No sólo las leyes existentes gravitan en los contratos para fijar las obligaciones entre las partes, sino que la reserva de los atributos esenciales del poder soberano gravita también en los contratos como un postulado del orden legal. La política (o plan de acción) de proteger los contratos contra la alteración,

presupone el mantenimiento de un gobierno por virtud del cual las relaciones contractuales tienen valor; un gobierno que conserva la autoridad adecuada para asegurar la paz y el bienestar de la sociedad. Este principio, de armonizar la prohibición constitucional con el necesario residuo de poder del Estado, ha tenido reconocimiento progresivo en los fallos de esta Corte”.

Después de referir otros casos, cita la opinión de la Corte expresada por el Juez Brewer (166, U. S. 685): “Pero en todos los contratos, sean hechos entre los Estados e individuos, o entre individuos solamente, entran condiciones que no surgen de los términos literales del contrato mismo; ellas van implícitas en virtud de la preexistente y más alta autoridad de las leyes de la naturaleza, de las naciones, o de la comunidad, a la cual las partes pertenecen; ellas siempre se presumen y siempre debe presumirse que son conocidas y reconocidas por todos, obligan a todos y por lo tanto, no necesitan estipularse expresamente, porque esto nada agregaría a su propia fuerza. Todo contrato está subordinado a ellas y debe admitir su gobierno, como condiciones inherentes y soberanas donde quiera que ocurra la necesidad de su ejecución”...

“Los intereses económicos del Estado deben justificar el ejercicio de su poder protector, continuo y dominante, no obstante su ingerencia en los contratos”. Cita a continuación el caso de *Manigault v. Springs* (199 U. S. 473), en el que la Corte Suprema dijo: “Es jurisprudencia establecida por esta Corte que la prohibición de las leyes que alteren las obligaciones de los contratos, 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, aunque por ello puedan ser afectados los contratos celebrados entre individuos. Este poder, que en sus varias ramificaciones es conocido como el poder de policía, es un ejercicio del soberano derecho del gobierno para proteger la vida, salud, moral, solaz (“confort”) y bienestar general del pueblo, y es superior a cualesquiera derechos emergen-

tes de los contratos entre los individuos". Cita los fallos de los tomos 248, U. S. 372; 251 U. S. 228; 279 U. S. 125; y 249, U. S. 269, y agrega: "Se recalca el argumento de que en los casos que hemos citado solo estaba afectada incidentalmente la obligación de los contratos. Este argumento proviene de un concepto erróneo. La cuestión no es si la acción legislativa afecta a los contratos, directamente o indirectamente, sino si la legislación está dirigida a un fin legítimo, y si las medidas adoptadas son razonables y apropiadas para esa finalidad" . . . "Indudablemente, cualquiera cosa (o sea lo que fuere) que es reservado del poder del Estado debe ser compatible con el espíritu de la limitación constitucional de ese poder. El poder reservado no puede ser interpretado en el sentido de destruir la limitación, ni la limitación debe ser interpretada en forma que destruya el poder reservado en sus aspectos esenciales. Deben ser interpretados el uno en armonía con el otro. Este principio impide (o excluye) una interpretación que permitiera a un Estado el adoptar como programa el repudio de las deudas o la destrucción de los contratos o la negación de los medios para hacerlos cumplir. Pero de ello no se sigue que no puedan surgir condiciones en las cuales; una restricción temporaria en la ejecución, no sea compatible con el espíritu y el propósito de la cláusula constitucional; y así el encontrar que está dentro del alcance del poder reservado del Estado el proteger los intereses vitales de la comunidad. No puede sostenerse que la prohibición constitucional debería interpretarse como que impide intervenciones limitadas y temporarias respecto al cumplimiento forzoso de los contratos, si ellas fuesen necesarias por una grande calamidad pública, como el incendio, la inundación o el terremoto (249 U. S. 47). La reserva del poder del Estado, apropiada para esas condiciones extraordinarias debe considerarse que es parte de todos los contratos, como es la reserva del poder del Estado a fin de proteger el interés público en las otras circunstancias a que nos hemos referido. Y si el poder del Estado existe para dar alivio temporario contra la ejecución de los contratos en presencia de desastres debidos a causas físicas,

como fuego, inundación o terremoto, no puede decirse que ese poder sea inexistente cuando necesidades públicas urgentes que requieran el mismo alivio, son producidas por causas económicas. Cualquiera duda que pudiera haber habido, de que el poder protector del Estado, su poder de policía, pueda ejercitarse —sin violar el espíritu del precepto de la Constitución Federal— en impedir gubernativamente la inmediata y liberal ejecución de las obligaciones de los contratos mediante una restricción temporal y condicional, cuando de otro modo sufrirían los vitales intereses públicos, fué disipada por nuestros fallos relativos a la ejecución de las cláusulas de los contratos de arrendamiento durante un período de escasez de alojamiento” (ver *Block v. Hirsh*, 256 U. S. 135; *M. Brown Holding Co. v. Feldman*, 256 U. S. 170; *Edgar A. Leavy Leasing Co. v. Siegel*, 258 U. S. 242). En esos tres casos se invocó por los propietarios de las casas, que las leyes estatales que “prohibían el desalojo de los inquilinos” y “el cobrar a éstos un alquiler mayor que lo que una Corte estimara en concepto de indemnización justa y razonable”, violaban la cláusula constitucional que prohíbe a los Estados alterar los contratos.

En los tres casos la Corte Suprema sostuvo la constitucionalidad de las leyes estatales, como un legítimo ejercicio del poder de policía de los Estados. En los dos primeros expresó la opinión de la mayoría de la Corte el decano de la misma Mr. O. W. Holmes, cuya sabiduría ha sido comparada con la de Marshall y a quien se le ha llamado el “profeta de la Constitución”. Y en el último (fallado conjuntamente con la causa *West End Avenue v. H. R. Stern*) la expresó el Juez J. H. Clarke, formando parte de la mayoría el ex Presidente de la Nación Mr. William H. Taft, que a la sazón (Marzo 20 de 1922) ocupaba la presidencia de la Corte Suprema. Sólo tres miembros de ésta discordaron con el fallo de la mayoría (Mc. Kenna, Van Devanter y Mc. Reynolds), en el cual ese Tribunal reprodujo íntegramente la interpretación expresada por Holmes en los anteriores (*Block v. Hirsh* y *Brown v. Feldman*). La Corte decidió esos

casos con argumentos análogos a los expresados doce años más tarde por el actual presidente de la Corte Mr. Hughes, en el caso *Minesota* antes referido. Después de demostrarse la constitucionalidad de la ley de alquileres del distrito de Columbia en el primer caso y las de New York en los otros tres, en cuanto a la prórroga del plazo de la locación aun cuando éste venciera antes, según el contrato, consideró lo relativo al monto del alquiler en los siguientes términos: "El punto principal contra la ley es que los inquilinos están autorizados a permanecer en posesión por el mismo precio que pagaban antes a menos que éste sea modificado por la comisión creada por la ley (para fijar el precio justo y razonable); y que por ello se ha derribado ("cut down") el uso de la propiedad y el derecho del propietario de hacer lo que quiera con lo suyo, y los contratos que le agraden. Pero si el interés público debe restablecerse, la regulación de los precios es una de las primeras formas en que ella se afirma, y la validez de tal regulación ha sido reconocida desde el caso de *Munn v. Illinois*, 94 U. S. 113 (fallado en Marzo 1º de 1877). Se dice que un elevador de granos puede abandonar su negocio, mientras aquí el uso está pegado ("fasten upon") a la tierra. El poder de abandonar el negocio, cuando existe, es una respuesta ilusoria para las compañías de gas y aguas corrientes; pero no debemos detenernos en eso. La regulación se ha impuesto y se justifica sólo como una medida temporaria (ver *Wilson v. New*, 243 U. S. 332; *Smith v. Mills*, 253 U. S. 206). Un límite en el tiempo, para salvar una perturbación pasajera, bien puede justificar una ley, que no podría ser sostenida como un cambio permanente" . . . Esta ley "va menos lejos que las restricciones puestas a los derechos de los propietarios de dinero por las más discutidas leyes sobre usura. La preferencia dada al locatario en posesión es el incidente casi más necesario del gobierno y es tradicional en el derecho inglés. Si el locatario quedara sometido al poder del propietario para desalojarlo, fracasaría el esfuerzo para limitar el derecho del propietario. . ." "Mientras la ley esté en vigor, hay poco que decidir, excepto si el alquiler o la renta fijada es razo-

nable, y sobre esta cuestión las Cortes han dado la última palabra. Ella tiene por objeto el asegurar una rápida y sumaria aplicación de la ley, y no podemos decir que la suspensión de los remedios ordinarios no era un precepto razonable de una ley razonable, en su finalidad y espíritu. El actor obtuvo sentencia favorable sobre la base de la nulidad de esa ley y desde el principio hasta el fin ("root and branch"). Esa sentencia debe ser revocada. Y así se decidió" (Block v. Hirsh, 256 U. S. 135 a 159; y los siguientes casos análogos: Brown v. Feldman, 256 U. S. 170 a 199; Leavy Leasing v. Siegel, y West End Avenue v. Stern, 258 U. S. 242 a 250). El presidente de la Corte termina su exposición, en el caso Home Building v. Blaisdell que venimos refiriendo, haciendo una síntesis de los fallos de la Corte Suprema americana, demostrativa de la sabia doctrina y amplitud de criterio que campea en todas sus decisiones. Dice así: "Es manifiesto, de la revista que hacemos de nuestras decisiones que ha habido una creciente valorización de las necesidades públicas y de la necesidad de encontrar fundamento a una avenencia razonable entre los derechos individuales y el bienestar público. La limitación del dominio público, la presión del constante aumento de la población, la interdependencia de las actividades de nuestro pueblo y la complejidad de nuestros intereses económicos, han conducido inevitablemente hacia una creciente utilización de la organización social, con el objeto de proteger las bases mismas de la actividad individual. Donde, en tiempos pasados, se pensaba que sólo los negocios (o asuntos) de los individuos o de las clases sociales estaban comprometidos y que los del Estado apenas estaban remotamente rozados, posteriormente se ha encontrado que estaban directamente afectados los intereses fundamentales del Estado; y que la cuestión ya no es más solamente la de un contratante contra otro, sino del uso de los medios razonables para salvaguardar la estructura económica sobre la cual reposa el bienestar de todos. No es admisible la réplica de que esta necesidad pública no fué comprendida (o sospechada) un siglo ha, ni insistir en que aquello que significó el pre-

cepto constitucional según el criterio de entonces, deba significar hoy según el criterio actual (“visión of our time”). Si se declarara que la Constitución significa hoy, lo que significó en el momento de su adopción, ello importaría decir que las grandes cláusulas de la Constitución deben confinarse a la interpretación que sus autores les habían dado, en las circunstancias y con las perspectivas de su tiempo, y ello expresaría su propia refutación”. “Para prevenirse contra tal concepto estrecho, fué que el presidente de la Corte Mr. Marshall expresó la memorable lección: “No debemos olvidar jamás que es una *Constitución* lo que estamos interpretando (Mac. Culloch v. Maryland, 4 Wheat 316, 407) una Constitución destinada a resistir épocas futuras, y consiguientemente a ser adaptable a las variadas *crisis* de los asuntos humanos”. Cuando consideramos las palabras de la Constitución, dijo la Corte, en *Missouri v. Holland*, 252 U. S. 416, 433, debemos darnos cuenta (o hacernos cargo: “*realize*”) que ellas dieron vida a un ser cuyo desarrollo no pudo ser previsto completamente por sus creadores mejor dotados... El caso que examinamos debe ser considerado a la luz de nuestra experiencia total y no solamente en lo que se dijo un siglo ha”.

Antes de continuar con la síntesis de la jurisprudencia americana, es interesante y de la mayor importancia el advertir, que ese concepto amplio, de uno de los más grandes jueces norteamericanos (Marshall), que destaca el presidente de la Corte Americana Mr. Hughes, al que adhirió antes —Marzo 20 de 1922— el ex Presidente de la Nación, como presidente de la Corte Mr. Taft (“in re”: *Leavy Leasing Co. v. Siegel* 258 U. S. 242, caso de la ley de alquileres de Nueva York) es el mismo que expresó el eminente magistrado y jurisconsulto Ballot-Baupré, primer presidente de la Corte de Casación, en ocasión de celebrarse el centenario del Código Civil francés. Decía que muchos jueces franceses a semejanza de los ingleses y norteamericanos “habían sabido no solamente aplicar la ley cuando era obscura sino completarla cuando era deficiente, suplirla cuando les parecía muda, y adaptar el texto, liberal y humanamente, a las realidades y

exigencias de la vida moderna, sin rezagarse a buscar obstinadamente cuál había sido, hace cien años, el pensamiento de los autores del código al redactar tal o cual artículo". Concepto análogo al de Paul Deschanel, ex presidente de Francia, expresado al inaugurar el Colegio libre de ciencias sociales de París (en 1910), que dijo: "La introducción de las ciencias sociales y económicas en el conjunto de los estudios jurídicos, ha renovado toda la técnica. No sólo la inspiración legislativa, sino la interpretación de las leyes por la doctrina y la jurisprudencia, no pueden permanecer fuera de las corrientes profundas de la vida social. No hay un jurista moderno que no se preocupe de poner su interpretación en armonía con las necesidades actuales y con las ideas ambientes o circundantes". El mismo que expresa Ihering, al afirmar "que no son los hechos los que deben seguir al derecho, sino que es el derecho el que debe seguir a los hechos"; y Boutroux, al enseñar "que son los conceptos los que deben adaptarse a la vida, y no la vida ceder su lugar a los conceptos" ("Les méthodes juridiques". Conferencias dadas por profesores universitarios en el Colegio libre de ciencias sociales en 1910, publicadas con prefacio de Paul Deschanel).

Y continúa diciendo Mr. Hughes en el fallo *Home Building v. Blaisdell*, que venimos refiriendo: "Tampoco es saludable intentar una distinción sutil entre el espíritu de las palabras de la Constitución y el de su aplicación. Cuando consideramos la cláusula sobre inalterabilidad de los contratos y las decisiones que la han expresado en armonía con el poder esencial reservado a los Estados para proteger la seguridad de sus pueblos, no encontramos justificación alguna para la conclusión de que la cláusula ha sido torcida, por estas decisiones de su correcto significado, o que los fundadores de nuestro gobierno habrían interpretado diferentemente la cláusula si ellos hubieran tenido ocasión de asumir esa responsabilidad en las más recientes condiciones. El vasto cuerpo de legislación que se ha desarrollado fué desconocido por nuestros padres, pero se cree que ha preservado el contenido esencial y el espíritu de la Constitución. Con un reco-

nocimiento progresivo de las necesidades públicas y de la relación del derecho individual con la protección del público, la Corte ha procurado impedir la perversión (o corrupción) de la cláusula a través de su uso, como un instrumento que asfixie la capacidad de los Estados para proteger sus intereses fundamentales. Este desarrollo es el producto de las semillas plantadas por nuestros padres. Es la evolución prevista en las proféticas palabras del Juez Johnson en el caso *Ogden v. Saunders*, ya citado. Y los gérmenes de las decisiones posteriores se encuentran en los casos anteriores de *Charles River Bridge v. Warren Bridge*, 11 Peter 420, y *West River Bridge Co. v. Dix*, 6 How 507, en los cuales se sostuvo el derecho de la comunidad en contra de la poderosa insistencia sobre la cláusula sobre la inalterabilidad del contrato. El principio de esta evolución es, como lo hemos visto, que la reserva de un uso razonable del poder del Estado está contenida en todos los contratos, y no hay una mayor razón para rechazar la aplicación de este principio tanto a las hipotecas de Minnesota cuanto a los arrendamientos de Nueva York”.

“Aplicando el criterio establecido por nuestras decisiones, concluimos que: 1º existía en Minnesota una emergencia que dió una ocasión adecuada para el ejercicio del poder reservado del Estado a fin de proteger los intereses vitales de la comunidad; 2º la ley fué dirigida a un fin legítimo, es decir, no fué para mera ventaja particular de los individuos sino para la protección de un interés fundamental de la sociedad; 3º en vista de la naturaleza de los contratos en cuestión—hipotecas de incuestionable validez— el alivio, proporcionado y justificado por la emergencia, a fin de no contravenir la cláusula constitucional, sólo podía ser apropiado a esa emergencia bajo condiciones razonables; 4º las condiciones sobre las cuales es prorrogado el plazo de redención no parece ser irrazonable. . . Es importante el hecho de que los acreedores son, en la mayor parte, compañías de seguros, Bancos, y compañías que invierten capitales en hipotecas. Estas, y los acreedores hipotecarios particulares por pequeñas inversiones, no buscan casas ni la oportunidad de ocuparse en el campo.

Su interés principal, está en la protección de sus valores invertidos. No tiene importancia que haya o pueda haber, casos individuales con otra mira. La legislación tenía que considerar la situación general o típica. El alivio proporcionado por la ley ha considerado tanto el interés de los acreedores hipotecarios cuanto el de los deudores hipotecarios. La legislación trata de impedir la ruina inminente de ambos, por medio de una medida moderada de alivio; 5º la ley es de vigencia temporal. Está limitada a la exigencia que la requirió. . . Por ello pensamos que la ley de Minnesota, como ha sido aplicada, no viola la cláusula sobre inalterabilidad del contrato de la Constitución Federal. Si la legislación es prudente o imprudente, como política, es una cuestión que no nos concierne. . . Tampoco pensamos que la ley niegue al apelante la igual protección de las leyes. La clasificación hecha por la ley, no puede considerarse arbitraria". El fallo de la Corte de Minnesota fué confirmado:

Casi dos meses después de dictada esa sentencia, en Marzo 5 de 1934, la misma Corte Suprema de E. U. de América tuvo ocasión de reafirmar el poder de policía de los Estados, con ocasión de la apelación deducida por Leo Nebbia contra el Estado de Nueva York, por inconstitucionalidad de la ley de ese Estado que creaba una comisión autorizada para fijar el precio mínimo que debía pagarse a los granjeros productores de leche y los que debían cobrar los intermediarios según fueran comerciantes mayoristas o minoristas. La mayoría de la Corte dijo: "Una diferencia entre el precio fijado para la venta de leche por un mayorista y el precio fijado para los minoristas distribuidores al consumidor está basada en una justa distinción entre las dos clases de comerciantes y no le priva al primero de la igual protección de las leyes" . . .

"Bajo nuestra forma de gobierno el uso de la propiedad y la celebración de los contratos son normalmente asuntos de interés privado y no público. La regla general es que ambos deben estar libres de la ingerencia gubernativa. Pero ni los derechos de propiedad ni los derechos contractuales son absolutos (v. *Munn v.*

Illinois, 94 U. S. 113, etc.), porque el gobierno no puede existir si el ciudadano puede usar a voluntad de su propiedad en detrimento de sus conciudadanos, o ejercer su libertad de contratar con perjuicio de ellos. Tan fundamental como el derecho individual es el derecho de la comunidad (o público) para regularlo en el interés común. Como lo dijo Marshall, tales leyes son "una parte de la inmensa masa de legislación que abarca cualquiera cosa dentro del territorio del Estado. . . , todo lo que pueda ser más ventajosamente ejercido por los Estados mismos. Leyes de inspección, cuarentena o salud, de cualquier clase, tanto como leyes para regular el comercio interno de un Estado. . . son partes componentes de esa masa" (Gibbons v. Ogden, 9 Wheat 1, 203). Cita después el fallo "in re" New York v. Miln, 11 Pet. 102, 139 y la opinión del presidente de la Corte Mr. Taney expresada en la causa 5 How 504, 583, en la que el eminente Juez, dijo: "¿Pero qué son los poderes de policía del Estado? Ellos son nada más ni menos que los poderes de gobierno inherentes a toda soberanía en la extensión de sus dominios. Y si un Estado sanciona leyes de cuarentena, o para castigar faltas, o para establecer Cortes de justicia, o requiriendo que ciertos instrumentos sean registrados, o para regular el comercio dentro de sus propios límites, en cualquier caso él ejerce el mismo poder; es decir, el poder de soberanía, el poder de gobernar hombres y cosas dentro de los límites de su dominio. Es en virtud de este poder que él legisla; y su autoridad para hacer regulaciones del comercio es tan absoluta como lo es su poder de sancionar leyes sobre la salud, excepto en cuanto ha sido limitado por la Constitución Federal (5 How 504.)".

"Esta Corte ha sostenido desde largo tiempo que el poder de promover el bienestar general es inherente al gobierno. Este poder lo tienen el Gobierno Federal y también los gobiernos estatales en su capacidad soberana, relativa a todos los asuntos sometidos a su jurisdicción (9 Wall, 41; 114 U. S. 196) y no ha sido cedido al Gobierno Federal, como lo demuestran las citas hechas antes. Estos derechos correlativos, el del ciudadano a ejer-

cer exclusivo señorío sobre su propiedad y de contratar libremente sobre sus negocios, y el del Estado de regular el uso de la propiedad y la dirección de los negocios siempre están en colisión (u oposición). No puede imaginarse ejercicio alguno del derecho individual que, en algún aspecto, y como quiera que sea leve, no afecte a la comunidad (o al público); ni el ejercicio de la facultad legislativa para regular la dirección de los ciudadanos, que en alguna extensión, no cercene la libertad o afecte la propiedad. Pero solamente supeditado a la restricción constitucional el derecho individual debe ceder (o rendirse) a las exigencias públicas”.

La 5ª enmienda en la esfera de la actividad federal, y la 14ª con relación a la acción estadual, no prohíben la regulación gubernativa para promover el bienestar general (175 U. S. 211; 113 U. S. 27; 200 U. S. 561). Ellas solamente condicionan el ejercicio del poder reconocido, asegurando que la finalidad será cumplida por medios compatibles con el debido proceso legal. Y la garantía del debido proceso legal, como a menudo se ha sostenido, sólo requiere que la ley no sea irrazonable, arbitraria o caprichosa, y que los medios elegidos tengan una relación real y substancial con el objeto o finalidad que se procura alcanzar. Así resulta que una regulación justa para una clase de negocios, o en determinadas circunstancias, puede ser injusta para otra clase de negocios, o para los mismos negocios bajo otras circunstancias, porque la razonabilidad de cada regulación depende de los hechos pertinentes. En nuestros fallos abundan los casos en que el ciudadano, individuo o corporación, ha invocado vanamente la 14ª enmienda para resistir el ejercicio necesario y apropiado del poder de policía.

“La Corte ha sostenido repetidamente las restricciones al goce de la propiedad privada en interés de la comunidad. Los derechos del propietario deben estar subordinados a las necesidades de otros propietarios cuyos negocios son vitales para los superiores intereses de la comunidad (198 U. S. 361; 200 U. S. 527). El Estado puede gobernar el uso de la propiedad de diversos

modos. . . Las leyes sancionadas para suprimir la inmoralidad, en interés de la salud, para asegurar prácticas justas en el comercio y para salvaguardar los intereses de los depositantes en los Bancos, han sido consideradas consistentes con el debido proceso de ley (248 U. S. 365 ; 226 U. S. 578; 240 U. S. 510; 242 U. S. 539; y 219 U. S. 270, entre otros).

Esas regulaciones no sólo afectaban el uso de la propiedad privada sino que también se interponían, embarazaban o impedían ("interfered") el derecho individual del contrato. Son numerosos los casos que en una regulación justa ha restringido el derecho del contrato (169 U. S. 366; 231 U. S. 320; 264 U. S. 292; 208 U. S. 412; 190 U. S. 169; 173 U. S. 404; 211 U. S. 539; y 243 U. S. 188, entre otros). La Constitución no garantiza el privilegio ilimitado de ocuparse de un negocio o de conducirlo como a uno le plazca. Ciertos negocios pueden ser prohibidos (184 U. S. 425; 274 U. S. 392; 264 U. S. 370; 219 U. S. 114, entre otros) y el derecho de dirigir un negocio o de continuar un oficio puede ser condicionado (241 U. S. 340; 248 U. S. 365; 233 U. S. 389; 279 U. S. 337; y 284 U. S. 335, entre otros).

"La legislación concerniente a la venta de mercaderías, y que incidentalmente afecta los precios, ha sido repetidamente considerada válida. En esta clase caén las leyes que prohíben la competencia injusta según la cual se cobran precios menores en una localidad que los que se cobran en otra (226 U. S. 157) o dando inducimientos o ventajas a los compradores (240 U. S. 342) y otras formas de discriminación en los precios (278 U. S. 245). La política relativa a la libre competencia ha producido leyes federales y estatales prohibiendo los monopolios (196 U. S. 447; 197 U. S. 115; y 258 U. S. 451, entre otros) que han sido declaradas válidas. Y, por otra parte, cuando la política de un Estado aconsejaba que debía concederse un monopolio, las leyes que tenían ese efecto fueron consideradas que no atacaban las garantías constitucionales (16 Wall 36; Block 603; y 137 U. S. 86). Más aún, el Estado o la Municipalidad puede hacer

competencia en los negocios a los particulares y así, efectivamente aunque indirectamente gobernar los precios cobrados por ellos”.

“La industria de la leche de Nueva York ha sido objeto de una persistente y drástica regulación en interés del público. La investigación legislativa es demostrativa del hecho que, por unas y otras razones la competencia ilimitada agravó los males existentes, y que la ley normal de la oferta y la demanda era insuficiente para corregir los ajustes defectuosos en detrimento de la comunidad. La investigación descubrió competencias destructivas y desmoralizantes y prácticas injustas de comercio que venían a parar en precios al menudeo que reducían los ingresos del granjero más abajo del costo de producción. . .”

“Se nos dice que porque la ley intenta gobernar (o controlar) los precios, ella deniega el debido proceso de ley. El apelante sostiene que la fijación gubernativa de los precios es un tipo de regulación absolutamente prohibido, y se funda en la enmienda 14^a. Desliza el argumento de que el gobierno de los precios es “per se” irrazonable e inconstitucional, salvo que se aplique a negocios afectados con un interés público. . . o a negocios que por su naturaleza constituyan un monopolio. La industria de la leche no posee ninguna de esas características; y, por lo tanto, no estando afectada por un interés público, su precio no puede ser gobernado por el Estado”.

“Nosotros debemos reconocer también, de inmediato, que la industria de la leche, en el sentido usual de la frase, no constituye un servicio público. El apelante tiene razón al afirmar que en el caso no existe monopolio ni una práctica monopolista o de acaparamiento. Va sin decir que los que se ocupan en el negocio, en manera alguna gozan de una concesión o franquicia para conducir sus actividades. Pero, si la industria, está sometida a regulación en interés del público, ¿qué principio constitucional impide al Estado el corregir los precios por medio de la legislación? Creemos que no existe tal principio. La cláusula del debido proceso no hace mención de ventas ni de precios, más de lo que dice de ne-

gocios o contratos o edificios u otros incidentes de la propiedad. El pensamiento que parece, no obstante, haber persistido, es que hay algo peculiarmente sacrosanto acerca del precio que uno puede cobrar por lo que hace o vende, y que, de cualquier modo que puedan regularse otros elementos de la manufactura o comercio, con efectos incidentales sobre el precio, el Estado es incapaz de gobernar el precio mismo. Esta opinión ha sido rechazada hace muchos años. *Munn v. Illinois*, 94 U. S. 113. A continuación la Corte explica el amplio alcance de este fallo y recuerda las palabras siguientes: "Es manifiesto que desde la adopción de la 14ª enmienda, no se supuso que las leyes que regulan el uso y aun el precio del uso, de la propiedad privada, necesariamente privan al propietario del debido proceso de ley. Ellas pueden hacerlo en determinadas circunstancias, y en otras no. La enmienda no afecta la ley en este aspecto; ella simplemente impide a los Estados el hacer lo que pueda importar una privación..."

La piedra de toque del interés público en cualquier negocio, sus métodos y precios, claramente no está en el goce de una franquicia del Estado. Ni tampoco en el goce de un monopolio; porque en el caso *Brass v. North Dakota*, 153 U. S. 391, fué sostenido un análogo gobierno de los precios de elevadores de granos, no obstante existir una prueba abrumadora e indiscutida de que existían seiscientos elevadores de granos a lo largo del Ferrocarril Gran Norte, en Dakota Norte; que en la misma estación donde estaba situado el elevador del demandado, operaban otros dos, y de que el negocio estaba en aguda competencia en todo el Estado. En el caso *German Alliance Inc. C* v. Lewis*, 233 U. S. 389, se sostuvo "que una ley que fijaba el monto de los premios en seguros contra incendio, no negaba el debido proceso. Aunque el negocio de los aseguradores no dependiera de una franquicia o concesión del Estado, ni había amenaza de monopolio, dos factores hacían razonable la regulación. Ellos eran, la casi universal necesidad de protección contra el incendio, y el hecho de que mientras todos los aseguradores competían en el negocio, todos fijaban los premios por riesgos similares de acuer-

do con una tarifa de precios convenida. La Corte tuvo buen cuidado de destacar que era imposible el establecer una clasificación amplia y general de negocios con relación a la cual la regulación de los precios sería arbitraria, y lo contrario”.

“Muchas otras sentencias demuestran que el carácter privado de un negocio no lo exime de la regulación de los precios. Las leyes usurarias fijan el precio que puede ser cobrado por el uso del dinero, aun cuando no pueda imaginarse, un negocio de carácter más esencialmente privado que el préstamo del capital privado. 218 U. S. 563. La compensación a pagar por sus trabajos a los agentes de seguros puede ser regulada, aun cuando sus contratos son privados, porque el negocio de seguros es considerado que es adecuado para someterlo al gobierno o contralor público. 282 U. S. 251. Las leyes que establecen las sumas que pueden cobrar los procuradores por la tramitación de ciertos juicios —asunto de carácter individual y privado—, no importan violar la garantía del debido proceso. 157 U. S. 160; 250 U. S. 208, etc. Las corporaciones que poseen corrales para haciendas “aunque no sean acarreadores comunes, ni trabajen en un asunto que tenga un carácter público, hacen un trabajo en el cual el público tiene interés” y sus precios pueden ser gobernados”. 183 U. S. 79, etc.

Es manifiesto que no existe una clase o categoría cerrada de negocios afectados por un interés público; y, por ello, la función de los tribunales, en la aplicación de la 5.a y 14.a enmiendas, es determinar en cada caso si las circunstancias justifican la disputada regulación como un razonable ejercicio de la autoridad gubernativa, o condenarla como arbitraria o discriminatoria, 262 U. S. 522. La frase “afectada con un interés público”, puede, según la naturaleza de las cosas, significar nada más que esa industria, por razón adecuada, está sujeta al gobierno para el bien público. En las varias sentencias de esta Corte, en que las expresiones “afectada con un interés público” y, “revestida con un interés público” han sido sostenidas como criterio de la validez del

gobierno (o contralor) del precio, se ha reconocido que ellas no son susceptibles de definición, y constituyen una prueba insuficiente de la legislación dirigida a regir los precios y prácticas en los negocios (262 U. S. 522; 273 U. S. 418; 277 U. S. 350; y 278 U. S. 235). En cuanto concierne a la exigencia del debido proceso de ley, y en ausencia de otra restricción constitucional, un Estado es libre para adoptar cualquiera política económica que pueda razonablemente ser considerada conveniente para promover el bienestar general, y poner en vigor esa política por medio de la legislación adecuada a sus finalidades. Las Cortes carecen de autoridad para declarar esa política, o para ponerla de lado cuando ya ha sido declarada por el Poder Legislativo. Si las leyes sancionadas tienen una relación razonable con el justo propósito legislativo, y no son ni arbitrarias ni discriminatorias, las exigencias del debido proceso legal están satisfechas, y el fallo judicial a ese efecto hacen de una Corte "funtus officio". "Si la libre acción de las leyes regulares de la competencia es un régimen prudente y saludable para la industria y el comercio, es una cuestión económica que esta Corte no necesita considerar ni decidir (193 U. S. 197 y 337). Y es igualmente claro que si la política legislativa debe sujetar o frenar la competencia perjudicial e ilimitada por medidas que no son arbitrarias ni discriminatorias, no corresponde a las Cortes decidir que ese régimen o gobierno ("rule") es imprudente. Respecto a la sabiduría, discernimiento o buen criterio ("wisdom") de la política adoptada, y la educación o practicabilidad de la ley sancionada para alcanzarla, las Cortes carecen de autoridad y competencia para tratarlas. El rumbo de las decisiones de esta Corte demuestran una firme adhesión a esos principios. Innumerables veces hemos dicho que la Legislatura es originalmente el juez de la necesidad de tal sanción, que todas las presunciones posibles están en favor de la validez, y que aun cuando la Corte pueda tener opinión contraria a la sabiduría o buen criterio de la ley, ella no debe ser anulada a menos que claramente ("palpably") exceda el Poder Legislativo (211 U. S. 539; 240 U. S. 369, 385; 253 U. S. 233; 282 U.

S. 251; y 289 U. S. 98). En el pasado, los cuerpos legislativos han tratado de promover la libre competencia por leyes dirigidas contra los "trust" y monopolios. La consiguiente ingerencia en la propiedad privada y la libertad de contratar, no ha autorizado a las Cortes para dejar de lado esas leyes como violatorias del debido proceso de ley. Cuando se consideró que el interés público requería la fijación de precios mínimos, ese medio ha sido sostenido (289 U. S. 130; 287 U. S. 251; 261 U. S. 184). Si por el contrario, el cuerpo legislativo, en su esfera de acción, decide que de las condiciones o prácticas en una industria resulta una competencia excesiva, que es inadecuada para salvaguardar los intereses de los consumidores (289 U. S. 130) produce un derroche perjudicial para el público, amenazando con disminuir al fin la oferta de un artículo necesario para el público, o presagia la destrucción de la industria misma, las leyes pertinentes sancionadas en un esfuerzo honesto para corregir las consecuencias amenazadas, no pueden ser dejadas de lado porque la regulación adoptada fijó precios considerados razonablemente, por la Legislatura, ser los justos, para aquellas que se ocupan en la industria y para el público consumidor. Y esto es especialmente así donde, como aquí, el defectuoso ajuste ("malad justement") lo es del precio, que amenaza perjudicar o dañar al productor en un extremo de la serie y al consumidor en el otro. La Constitución no asegura a nadie la libertad para conducir sus negocios de tal manera que inflija daño o perjuicio en general, o a un grupo substancial del pueblo. El gobierno o contralor del precio, como cualquiera otra forma de regulación, es inconstitucional solamente si es arbitraria, discriminatoria o manifiestamente desatinada (Impertinente o fuera de razón): "irrelevant" con la política que la Legislatura es libre para adoptar, y por lo tanto si constituye una innecesaria e injustificable (o inexcusable: "unwarranted") interferencia en la libertad individual. En su mérito, declaróse la validez de la ley de Nueva York antes referida en virtud de la cual la comisión creada fijó el precio a pagarse al productor de leche, la ganancia que podían obtener los intermediarios según

fueran mayoristas o minoristas, y el precio que debía pagar el consumidor (todo bajo las penas establecidas, y con derecho, por parte de la comisión de inspeccionar los libros, papeles y archivos de cualquiera persona ocupada en la industria de la leche, considerándose delito la violación de cualquiera cláusula del art. 25, o de cualquiera orden legal de la comisión" (párrafo 307)..

9º La sentencia recurrida que declara la inconstitucionalidad de la ley 11.741 se funda especialmente en la doctrina expresada por esta Corte en el caso *Horta v. Harguindeguy* (Fallos: tomo 137, pág. 47), en el cual se cambió la sostenida anteriormente en la causa *Ercolano v. Lanteri de Renshaw* (Fallos: T. 136, pág. 161), que se fundó precisamente en la constante doctrina mantenida por la Corte Suprema de E. U. de América en el caso *Munn v. Illinois* (94 U. S. 113), en los *Granger Cases* (94 U. S. 155) y en otros, concordantes todos con esas decisiones. Esta Corte tuvo en cuenta para cambiar la jurisprudencia sentada en los casos *Ercolano v. Lanteri de Renshaw*, *Etchehon v. Páez*, *Hayes* y otro, *González v. Campos* (Fallos: T. 136, pág. 161 y pág. 193), la circunstancia de que en el caso *Horta v. Harguindeguy* existía contrato escrito, con la disidencia del entonces Presidente de la Corte doctor Bermejo que sostuvo en todos los casos —hubiera o no contrato escrito— la misma doctrina mantenida por la minoría de la Corte Suprema Norteamericana en la causa *Munn v. Illinois*, fallado en marzo de 1877, que fué expresada por el Juez de la Corte Mr. Field y votada también por el Juez Strong contra los siete jueces de la mayoría cuyo voto expresó el Juez Waite. Es la misma que en todos los fallos anteriores, citados en el considerando 7º, sostuvo la minoría de esa Corte. Al criterio amplio ("broad and plenary") del poder de policía o de legislación, sostenido por la mayoría de esa Corte, desde hace más de un siglo por Marshall y Johnson, se opuso siempre el criterio restringido o literal ("narrow or literal") que es el de Blackstone, expresado hace casi dos siglos en "Comentarios", que fué el sostenido por la minoría de la Corte Suprema de E. U. de América, hasta en los fallos más recientes sobre las leyes de alquiler

res, decididos en 1921, y de moratoria hipotecaria y fijación de precios y utilidades, del corriente año 1934 referidos antes "in extenso".

Es indudable que la ley 11.741 que reduce el interés y prorroga el plazo para el pago del capital del préstamo para los deudores hipotecarios, es, desde el punto de vista constitucional, idéntica a la ley 11.157 que reducía el alquiler de las casas y prorrogaba el término de su ocupación a favor de los inquilinos (existiera o no contrato escrito como lo sostuvo en su disidencia el doctor Bermejo).

Un largo y meditado estudio de los fallos dictados por esta Corte con motivo de la impugnación hecha a la ley número 11.157 sobre alquileres, y de los fallos de la Corte Suprema de los Estados Unidos, que casi siempre han inspirado nuestras decisiones cuando se ha interpretado los mismos preceptos adoptados en nuestra Constitución, nos decide a mantener la jurisprudencia establecida en los casos Ercolano y otros análogos, que coincide con la de la Corte de Estados Unidos de América, pues la existencia o inexistencia de contrato escrito no cambiaba en lo más mínimo la situación del propietario cuya propiedad podía continuar ocupada por el inquilino por todo el término de la ley, y cuyo alquiler o renta se le restringía del mismo modo.

La regulación o restricción de los derechos del propietario de la ley 11.157 en cuanto a la prórroga del plazo y al máximo del alquiler que podía cobrarse, es, pues, exactamente la misma; y si ella puede regularse en un caso, también puede serlo en el otro. Todo depende del criterio que se sostenga acerca del derecho de propiedad y de las leyes que sin alterar ese derecho del propietario, se limiten, como las leyes 11.157 y 11.741, a regular su uso y goce. De las doctrinas contrapuestas antes referidas, aceptamos la más amplia, porque ella es la que está más de acuerdo con nuestra Constitución que no ha reconocido derechos absolutos de propiedad, ni de libertad, sino limitados por las leyes reglamentarias de los mismos, en la forma y extensión que el

Congreso, en uso de su atribución legislativa (arts. 14, 28 y 67 de la Constitución) lo estime conveniente, a fin de asegurar el bienestar general; cumpliendo así, por medio de la legislación, los elevados propósitos expresados en el Preámbulo.

10º Se podrá sostener, con el Código Civil, que las leyes disponen para lo futuro; no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos ya adquiridos (art. 3º); pero a ese precepto general se opone el art. 5º del mismo código, según el cual “ninguna persona puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público”. La ley 11.741 establece en su art. 8º “que todas sus disposiciones son de orden público; y, en consecuencia, que son nulas y sin ningún valor las renunciaciones a sus beneficios consignados en las convenciones particulares”. Pero aunque esa ley no lo dijera, es indudable que tendría ese carácter de ley de orden público, dados los hechos y finalidades que la motivaron, revelados en la discusión que la precedió en ambas Cámaras del Congreso.

El “orden público” se confunde en el caso con el “interés público”, el “bien público” o el “bienestar general”. Ya hemos visto cómo se entendió ese concepto por esta Corte y por la de E. U. de América, en los casos a que se ha hecho referencia.

11º Es interesante, aunque no sea necesario para esta sentencia que sólo debe fundarse en los preceptos constitucionales, el conocer qué ha entendido por “ley de orden público” el doctor Vélez Sársfield autor de nuestro Código Civil aprobado íntegramente por el Congreso Nacional, con todas sus notas y explicaciones.

En la nota que lleva el art. 5º del Cód. Civil, el autor del Código se remite a Duvergier con estas palabras: “Esta materia está perfectamente tratada en una memoria de Duvergier que se halla en la Revista de legislación del año 1845, pág. 1”. Y bien, Duvergier, después de explicar qué se entiende por derechos irrevocablemente adquiridos y por derechos en expectativa y de citar las opiniones de los jurisconsultos franceses favorables y

contrarias a la suya, para los diversos casos que puedan presentarse en la aplicación del artículo, en los números 10 y 11 se refiere especialmente a la tasa del interés. "La tasa del interés fijada por las convenciones particulares, se pregunta, ha sido modificada por la ley de 3 de Septiembre de 1807?"

"¿Los intereses, sujetos al descuento por la antigua legislación han dejado de serlo por el solo hecho de la aparición de esa misma ley?"

"Se resuelve negativamente una y otra cuestión. Pero, es esto por aplicación de los principios generales? Mr. Merlin así lo cree. Yo por el contrario creo que, si la ley de 3 de Septiembre de 1807, no hubiera explicado formalmente su influencia sobre los contratos anteriores, se hubieran debido reducir a la tasa fijada por ella los intereses estipulados bajo el imperio de la antigua legislación a una tasa más alta. Sin duda que el acreedor habría estado autorizado para decir: Yo tenía un derecho adquirido, o por lo menos una expectativa cierta de recibir los intereses como los había arreglado la convención. La nueva ley no ha podido arrebatarme ese derecho o esa expectativa. Pero lo que sería evidentemente cierto, si se tratase de una legislación puramente relativa a los intereses privados, cesa de serlo en una materia que afecta al orden público.

"Luego la tasa del interés es una materia que las partes no pueden regir por sus convenciones. Es en nombre de la moral pública y del *interés general* que se ha establecido la disposición prohibitiva. Luego, su aplicación inmediata estaría justificada. He demostrado, en efecto que el principio de la no retroactividad debe ceder ante la necesidad de hacer cesar un mal que ataque la sociedad.

"Aquí (en Francia) el legislador no ha creído que el mal fuese bastante grave para que la reforma que introducía no pudiese ser suspendida en cuanto se refería a los contratos anteriores. Pero si lo ha dicho expresamente la cuestión entonces desaparece, y si no lo hubiera sido por el texto, habría debido adoptarse la solución que acabo de indicar".

Esta es también la opinión del jurisconsulto alemán R. Von Ihering expresada en "El espíritu del derecho romano" (vol. II, sec. IV, pág. 75 y siguientes de la versión española de Príncipe y Satorres). Después de referir, este autor, el carácter de inviolabilidad de la ley de las XII Tablas, que mantuvo al derecho romano durante muchos siglos sobre una base fija e inquebrantable, agrega: "El derecho existe para realizarse, y sólo alcanza su espontaneidad, allí donde se realiza en toda su extensión, donde *reina*. El reinado del derecho pues, es el triunfo sobre la resistencia que le opone la injusticia, teniendo por condición precisa la preponderancia de la fuerza exterior y necesitando que esta preponderancia se halle siempre de parte del derecho. La misión del Estado es la de procurarse esta preponderancia en el interior de sus dominios y arrojarla siempre en la balanza del derecho". Se refiere después a la sanción de las "novae tabulae" (que redujeron los intereses), con las cuales parecían que el Estado romano había sido infiel a su programa. Y agrega: "No era, en efecto, desmentir ese programa, permitir, por las "novae tabulae", frustrar los derechos de los acreedores en favor de la masa de deudores? Pero nosotros, dice Ihering, responderemos con otra pregunta, que ya hemos dado como resuelta. ¿La realización implacable del derecho es el postulado extremo y más elevado de la idea jurídica? ¿No existe un fin más alto todavía ante el cual aquélla debe ceder?" Y agrega: "Son *derechos adquiridos*, se nos dirá. Cierto, pero no son derechos eternos. El pasado garantizó aquellos derechos pero no podía permitirse que tuvieran una existencia perpétua". Y respecto al punto concreto en que las Nuevas Tablas concedieron moratorias y rebajaron los *intereses vencidos* del dinero dado en préstamo, dice: "Esas leyes llevan un perjuicio sensible a los derechos privados. Si se les juzga de un punto de vista completamente abstracto, sin conocer las circunstancias que las ocasionaron, no se puede menos de condenarlas, pero toman otro aspecto cuando se las examina bajo su verdadero momento histórico... Lejos de ser un acto irritablemente arbitrario, la promulgación de las Nuevas Tablas fué en reali-

dad un acto de alta justicia social, un acto de conservación ventajosa para la comunidad. (Y se remite a Niebuhr "Historia romana", tomo II, pág. 23 y siguientes). Tal fué desde luego el aprecio que de ella hicieron los mismos romanos. El principio de la soberanía del pueblo no constituyó de ningún modo a sus ojos la justificación de esa medida (como lo es hoy). Sólo vieron en ella un medio de salvación pedido y sancionado por la más imperiosa necesidad. Y si en la época de la decadencia lo consideraron como un acto de inexcusable arbitrariedad y como una irritante injusticia, fué porque olvidaron su verdadero origen".

La misma doctrina que Duvergier y Ihering, sostienen Aubry y Rau ("Cours de droit civil français", tomo I, párrafo 30) al expresar: "La regla de la no retroactividad de las leyes no debe ser considerada como una restricción a la omnipotencia legislativa, sino simplemente como un precepto dado al Juez para la aplicación de la ley". Y Planiol y Ripert ("Traité pratique de droit civil français", tomo VI, N° 28, ed. 1930) que sostienen como regla, la no retroactividad de las leyes y la integridad de los derechos adquiridos según las leyes anteriores, salvo "que el legislador por un interés superior de orden público puede decidir que la nueva ley reglará los contratos anteriores a su promulgación, ya se trate de las condiciones de su validez o de las causas de resolución..." "Es así que después de la guerra ciertas leyes (como las de 1918 y de 1926 sobre alquileres) han corregido o modificado los efectos ya realizados de los contratos". Lo mismo sostienen muchos otros tratadistas franceses.

12º Demostrado que el Congreso tiene atribución constitucional para dictar leyes reguladoras del uso y goce de la propiedad, y que también constituyen propiedad, garantizada por el art. 17 de la Constitución, los derechos que el contrato de préstamo acuerda al acreedor, quedan por examinar los hechos que dieron origen a la ley, si esta se ha propuesto un fin legítimo y si son razonables y justas las disposiciones impugnadas.

La profunda crisis económica sufrida por el país, en estos

últimos años, ha sido puesta de relieve en la discusión parlamentaria a que dió lugar la sanción de la ley 11.741. El miembro informante de la comisión de hacienda del Senado puso de manifiesto la necesidad de conjurarla por medio de la ley que ahora se impugna. Dijo: "que esa medida era reclamada con urgencia por el país, en forma expresa y angustiada. Ya el H. Congreso respondió al llamado de esa solicitud al sancionar rápidamente y casi sin discusión, la ley de suspensión de remates judiciales, y hace pocos días su prórroga, lo que evidencia la necesidad que se contempla. Era un simple compás de espera mientras se estudiaba la ley reclamada y aconsejada con rara unanimidad". Refirió que los deudores hipotecarios del Banco Hipotecario Nacional y del Banco de la Provincia de Buenos Aires, que han prestado 1.400 millones y 257 millones respectivamente, estaban en mora en un 60 %, la situación de los Bancos de descuento con sus carteras congeladas, y el resultado de los remates de propiedades. "No hay compradores, dijo. No es cuestión de precios ya que los remates casi sin excepción, son todos en ejecuciones judiciales que, siguiendo su trámite, se producen sin base y terminan por la adjudicación a los acreedores a precios que importan un despojo". Refirió también la caída sin precedentes del precio de los productos: En la H. Cámara de Diputados, el miembro informante, dijo: "No se me oculta la responsabilidad en que se incurre al entrar con la legislación en esta vía, que hasta hoy había sido cerrada, pues se había dejado al libre juego de los intereses comunes la legislación contractual, que no tenía en realidad otro límite que las disposiciones básicas de la ley general en la materia. Deben ser, pues, muy hondas las causas y muy profundas las raíces del mal que aqueja nuestra economía, cuando de tan diferentes fuentes llega a este recinto la sensación de urgencia en definir una actitud legislativa ante el problema que crea la deuda hipotecaria en el país". Refiere los proyectos presentados por todos los sectores políticos en que se divide la opinión del país coincidentes en la necesidad de poner remedio a la grave situación económica. Compara el capital en mora de los deudores

hipotecarios con el capital en circulación, y demuestra, con cifras, que aquél representa el 75.60 por ciento.

Recordó la ley dictada el año 1932 para facilitar los pagos a los deudores morosos del Banco Hipotecario Nacional y las facilidades y esperas que éste les ha acordado para no agravar más la depresión económica. Cita un fallo de la Cámara Civil de 1929 que no consideró inmoral el cobro del 18 % anual, sumando el interés compensatorio con el punitivo y afirma que si eso pudo ser moral entonces, no lo es en la actualidad. Citó la ley reciente de E. U. de América que declaró la nulidad de las cláusulas de los contratos con pago a oro, modificando así, por la grave emergencia, disposiciones que antes parecían invulnerables; y expresa los motivos de orden económico que reclaman la sanción de la ley. "Siempre que ha habido dentro de la sociedad una masa angustiada, la legislación ha ido en su auxilio". Y refiriéndose a la ya abandonada política económica de "laissez fair, 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".

La discusión legislativa a que dió lugar la ley mencionada puso de manifiesto que la crisis que afecta a nuestra economía por la enorme depreciación, tanto de las propiedades raíces, como de los productos nacionales, siendo una repercusión de la que impera en todo el mundo, es de una extensión e intensidad jamás conocida y especialmente en cuanto se relaciona con el pago de las obligaciones hipotecarias.

Se dijo que ellas oscilan alrededor de la suma de cinco mil millones inclusive los préstamos del Banco Hipotecario Nacional y del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Es sabido que esa elevada suma ha ido casi totalmente a manos de los industriales y productores que, en el afán de desenvolver y perfeccionar sus negocios no habían trepidado en comprometer su situación, con-

fiados en la bondad de las condiciones naturales de nuestro suelo y en las perspectivas de una prosperidad futura y auspiciosa. Como en ningún país sudamericano, la industria ha vivido y se ha desenvuelto a impulso del crédito, siendo raros los casos que pudieran citarse de empresas realizadas con capital propio. Así, ha podido ofrecer progresos sorprendentes como en ningún otro país. Nadie había podido prever que los desastres de la guerra mundial, agudizados por un sistema de nacionalismo estrecho, que le había sucedido, habrían de avecinar el momento fatal en que la reducción de los consumos y la baja catastrófica de los precios, harían demasiado dura y angustiosa la situación de todo deudor, exigiéndole el pago de sus servicios un esfuerzo doble y algunas veces triple del previsto, ya que la deflación de los valores de la producción nacional guardaba esa misma proporción. Es sabido que no pocas industrias trabajaban ya sin margen de ganancias y algunas a pérdida.

El P. E. por su parte, había nombrado una comisión de técnicos y expertos representantes de los grandes Bancos oficiales, de la Bolsa, de la Sociedad Rural, de los Bancos particulares, de los agrarios y de diversas otras entidades vinculadas a los intereses afectados por la crisis, para que estudiaran la situación y aconsejaran las medidas a tomar (comisión nombrada el 5 de Abril de 1933). Esta comisión señalando la gravedad del caso, aconsejó, entre otros remedios, la moratoria y la baja del interés al 6 por ciento. El P. E. coincidió en parte con sus conclusiones, y presentó en 29 de Mayo subsiguiente un proyecto de moratoria hipotecaria y de reajuste de los arrendamientos. Conviene recordar que el P. E. por el órgano del Ministerio de Hacienda, al discutirse la ley, hizo conocer la gestión que acababa de llevar ante los Bancos de la plaza y las grandes compañías de crédito inmobiliario en pro de la baja del interés, y aseguró que su iniciativa fué acogida con la mayor voluntad reconociendo estas entidades financieras que las circunstancias no permitían cobrar mientras dure la crisis un interés mayor del 6 %.

Sabemos que después de la sanción de esta ley, se dictó otra

rebajando al 5 por ciento el interés y exonerándolos del pago de la comisión a los deudores del Banco Hipotecario Nacional al mismo tiempo que les acordaba moratorias y facilidades bien apreciables.

Igualmente es cierto, que luego se hizo la conversión de las cédulas y de los títulos de la deuda interna con la patriótica colaboración de sus tenedores quienes al desprenderse de una parte de la renta, reconocían que la situación creada no les permitía pretender más de un 5 % sobre sus capitales.

La coincidencia en el sentir de los dos grandes poderes de Estado, Legislativo y Ejecutivo, y los hechos recordados, además de muchos otros que pueden invocarse, llevan al convencimiento de que había, en realidad, un estado de emergencia producido por fenómenos económicos, tan grave o más que el que puede crearse por un contraste de la naturaleza, y que bien pudo decirse que ese estado tiene los caracteres del ocaso fortuito, capaz por su propio imperio, en principio, de modificar las relaciones contractuales creadas al abrigo de la normalidad. He ahí la necesidad de esta ley.

En la Revista de Economía Argentina, año 1934, Nros. 189 y 190 del Tomo XXXII, puede apreciarse la proporción en que ha aumentado el poder de compra del peso, que es el correspondiente a la baja de los productos, el que representa un promedio del 52 % para los siete principales artículos alimenticios, habiendo llegado el aumento del poder adquisitivo de nuestro peso moneda nacional, respecto a los productos de granja a un 112 %. El nivel de los precios de los productos agropecuarios ha experimentado una baja de 145.3 % en 1928, a 76.2 % en 1933, tomando como base 100 la cotización media del período 1910/1914 (Revista Económica del Banco de la Nación Argentina, pág. 134, vol. 6, Nº 8, Octubre a Diciembre 1933) baja más o menos igual que puede apreciarse en el monto de las ventas de inmuebles (pág. 25, vol. 7, Nros. 1-4 de la misma revista). Y aunque no hay estadísticas precisas respecto a la baja del precio de la pro-

piedad urbana y rural, es de público conocimiento que este ha bajado en parecida proporción, y que habría llegado a precios realmente viles si se hubieran ejecutado los miles de millones de créditos hipotecarios que se hallaban en mora, con perjuicios irreparables para los deudores y desastrosas consecuencias para la economía general del país y su situación financiera.

Ese desastre de orden económico es tan hondo y ha cambiado tan bruscamente el valor de la propiedad y de todos los productos de la agricultura y ganadería, y consiguientemente el precio del arrendamiento de los campos y casas, que si el Congreso no se hubiera resuelto a establecer la moratoria y especialmente la rebaja del interés de los préstamos hipotecarios los acreedores hipotecarios que percibieran durante estos años su capital en una moneda extraordinariamente valorizada dentro del país, por la emergencia, adquirirían en realidad un valor de compra muy superior al que dieron en préstamo. Y lo mismo ocurría con el monto de los intereses pues el 6 % representa efectivamente, dada la baja de los productos y propiedades en el país, un 9.10 % o más por ciento, como poder adquisitivo o de compra; que es ésta la única forma de valorar la moneda de papel cuando no se la refiere al oro, que, por el cierre de la Caja de Conversión, ha dejado de ser instrumento de cambio en las operaciones internas.

En conclusión podemos afirmar que la gravedad y extensión de la crisis económica justifican ampliamente la ley impugnada; que todas sus disposiciones se proponen salvaguardar en lo posible un fin legítimo, como lo es el interés público comprometido en esta grave emergencia; y que los medios empleados: la moratoria para el pago del capital por tres años, y de los intereses por seis meses vencidos así como el máximo de seis por ciento en la tasa del interés, son justos y razonables, como reglamentación o regulación de los derechos contractuales.

Por los fundamentos expuestos y los aducidos por el señor Procurador General en su dictamen de fs. 101 se revoca la sen-

tencia de fs. 29; y, en consecuencia se declara que la ley N^o 11.741 no es repugnante a la Constitución Nacional en ninguna de sus disposiciones impugnadas. Hágase saber, repóngase el papel y devuélvase.

ROBERTO REPETTO (En disidencia respecto de los intereses). — ANTONIO SAGARNA. — JULIÁN V. PERA (Con ampliación de fundamentos). — LUIS LINARES. — B. A. NAZAR ANCHORENA.

AMPLIACIÓN DE FUNDAMENTOS

Buenos Aires, Diciembre 7 de 1934.

Visto y Considerando:

Que según resulta de los antecedentes de autos, de los que sirvieron a la sanción de la ley en ambas Cámaras del Congreso y de muchos otros que son de conocimiento público, aquélla ha sido impuesta en razón de la crisis sin precedentes que ha repercutido sobre todo en el precio y colocación de los productos de la agricultura y ganadería, los que con su continua desvalorización desde varios años atrás, han perturbado fundamentalmente la economía del país.

Han mediado entonces circunstancias excepcionales que justifican el ejercicio del supremo poder de policía, que corresponde al Congreso en la forma limitada que resulta de la ley, tanto en lo que respecta al término de la moratoria como en cuanto a la reducción de los intereses.

Que la tasa fijada a estos últimos en el precepto de la ley aparece prudencial si se atiende al interés que reditúan las cédu-

las del Banco Hipotecario Nacional, cuya reducción se ha obtenido mediante operaciones que en el hecho resultan de un carácter semejante.

Otro tanto puede decirse con respecto a los beneficios que hoy cabe obtener de las actividades en el trabajo industrial o agrícola para cuya defensa han debido dictarse medidas reguladoras de los precios, cambios, etc., que son también correlativas y de carácter análogo a la que motiva este fallo.

No es justo decir entonces que se trate de medidas arbitrarias o caprichosas que afecten injustificada y permanentemente los préstamos hipotecarios, sino de una intervención apropiada y temporaria de los mismos en parte no substancial por lo demás de sus legítimos derechos.

La prórroga del plazo y la reducción del interés, son medidas que con carácter general vienen a suplir las consecuencias de un caso de fuerza mayor que no cabe cargar únicamente al deudor, desde que las circunstancias normales en que contrajo el préstamo se han alterado fuera de toda medida de previsión de su parte.

Este concepto informó los fundamentos del fallo que produjera el firmante en el caso relativo a las hipotecas a oro.

Finalmente, ha de tenerse presente en la interpretación de la Constitución que ésta fué sancionada para resistir épocas futuras, y debe adaptarse a las variadas crisis de los asuntos humanos, según el sabio concepto de Marshall ya recordado en la sentencia.

JULIÁN V. PERA.

EN DISIDENCIA

Buenos Aires, Diciembre 7 de 1934.

Y Vistos : Considerando :

Que todos los habitantes de la República, gozan del derecho de propiedad y nadie puede ser privado de éste si no es mediante

FALLOS DE LA CORTE SUPREMA

expropiación por causa de utilidad pública calificada por ley y previamente indemnizada. El contenido de este derecho no será destruído ni alterado por las leyes que reglamenten su ejercicio (arts. 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional).

Que el vocablo propiedad, empleado por la Constitución comprende, como lo ha dicho esta Corte, todos los intereses apreciables que un ser humano puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las relaciones privadas sea que nazca de actos administrativos, integra el concepto constitucional de propiedad a condición, de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en el goce del mismo (Fallos: Tomo 145, página 307).

Que es complemento necesario del derecho de propiedad y de la libertad de trabajo, la facultad reconocida por el art. 14, de usar y disponer del primero, celebrando todos los actos jurídicos de que es susceptible, transmitiéndolo en todo o en parte y pactando libremente las cláusulas y estipulaciones convenientes o necesarias a esos fines. El contrato o la convención mediante el cual tal uso se realiza, viene a ser así, constitucionalmente, un atributo de la propiedad.

Que el principio de la inviolabilidad de la propiedad ampliamente asegurado por el art. 17, protege con igual fuerza y eficacia, tanto el dominio y sus desmembraciones como los derechos derivados de los contratos y, sea que estos últimos se concierten para obtener la explotación de las cosas inmuebles o muebles, sobre que se ejercitan los derechos reales, o para darles nacimiento mediante la creación de obligaciones. Mientras se halle garantizada en la Constitución aquella inviolabilidad, o en tanto el Congreso no se halle investido de facultades constitucionales expresas que lo habiliten para tomar la propiedad privada sin la correspondiente indemnización, o para alterar los derechos derivados de los contratos, ha dicho esta Corte, la limitación existe para el Departamento Legislativo, cualquiera que sea el carácter y la finalidad de la ley. Fallo citado.

Que la propiedad no se concebiría desmembrada de la facultad de disponer y de usar de los bienes sobre que recae, y como tampoco sería posible enajenar o usar de los bienes por sí o por otro, sin ponerse en contacto con los demás hombres, esto es, mediante el auxilio de convenciones generadoras de obligaciones, quiere decir que la inviolabilidad de la propiedad presupone también la de los contratos por medio de los cuales aquélla alcanza en la vida jurídica, la plenitud de su eficacia.

Que la Constitución ha organizado un gobierno nacional de facultades limitadas frente a los gobiernos de provincia y frente a las garantías individuales y, por consiguiente, para saber si la ejercitada por el Congreso Federal en el caso de la ley número 11.741, ha sido legítima, corresponde examinar si expresamente o por medio de una interpretación razonable, tal poder le fué acordado.

Que, desde luego, no existe en ella ninguna cláusula por la cual se autorice expresa o implícitamente al Congreso, para dictar leyes que desconozcan el derecho de propiedad. El art. 67, inc. 11, lo faculta para dictar los códigos comunes, es decir, para sancionar las leyes y reglamentos destinados a organizar el derecho privado; el inc. 16 del mismo artículo y el Preámbulo, dan al Congreso el derecho de tomar las providencias legislativas necesarias para promover el bienestar general, pero, uno y otro poder deben ejercerse dentro de los principios y garantías acordadas por el mismo instrumento a la propiedad y al derecho de usarla, siendo éste, cabalmente, uno de los medios de que sus redactores se valieron para colocar la libertad económica y el crédito al abrigo de toda tentativa de desconocimiento por los poderes del gobierno.

Que la Constitución, es además, un estatuto para regular y garantizar las relaciones y los derechos de los hombres que viven en la República, en todo tiempo, así en la paz como en la guerra, y sus previsiones no pueden suspenderse en ninguna de las grandes emergencias de carácter financiero o económico en que

el pueblo o el gobierno pudieran encontrarse. La sanción de una ley en ocasión de cualquier emergencia, presupone, pues, el sometimiento de la misma a los principios y garantías asegurados a los habitantes por la Constitución Nacional. Si así no fuera, 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 contenidas en aquella se convirtieran en letra muerta contra todo lo previsto por sus redactores. La emergencia, pues, no crea el poder ni tampoco aumenta o disminuye la extensión acordada a una facultad; solo da causa al ejercicio de los que expresa o implícitamente se hallen acordados en el instrumento constitucional (Fallos: T. 150, página 150).

Que, con estos necesarios puntos de partida y con el fin de resolver las dos cuestiones que concretamente han sido planteadas en esta causa, a saber, si la ley N° 11.741 es inconstitucional, no solo en la parte que sanciona una moratoria para las obligaciones garantizadas con hipoteca, sino también en cuanto modifica la tasa del interés pactado por los contratantes, reduciéndola a un 6 % en todos los casos, conviene examinar más de cerca, en sus fundamentos y en sus propósitos, el principio de la inviolabilidad de la propiedad aplicado a los contratos.

Que, aún cuando la Constitución omite en su texto, la declaración de que las leyes no pueden alterar las obligaciones nacidas de los contratos, ellas están en el hecho tan ampliamente protegidas en la República, como en la Constitución de los Estados Unidos de América que la inserta en la sección 10ª del art. 1º. Los principios recordados de que la propiedad es inviolable y de que su titular tiene el derecho de usar y gozar de ella, comportan una declaración tan amplia y general, como la que prohíbe menoscabar los contratos, desde que éstos una vez celebrados se incorporan al patrimonio de sus otorgantes como cualquier bien material y no podrían ser privados de él sin indemnización previa (Tomo 136, página 160).

Que esta inviolabilidad de los contratos, tiene en el mundo una larga y conocida historia. Los mismos acontecimientos, guerras, inundaciones, pérdidas de cosechas, crisis económicas, etc., etc., han acarreado iguales efectos en las civilizaciones antiguas y en las modernas. En presencia de tales calamidades, se dieron leyes en Grecia y en Roma, modificando los intereses convenidos entre acreedor y deudor, desatando las obligaciones, o rebajando los alquileres, etc., etc., con un resultado tan desastroso respecto a la estabilidad y permanencia de las relaciones jurídicas y de las transacciones civiles que fueron consideradas como un acto inexcusable de arbitrariedad, provocando por reacción natural, la prohibición formal de aplicar retroactivamente las leyes. Sivigny "Derecho romano", tomo 6, pág. 350; Von Ihering, "Espíritu del derecho romano", pág. 75.

Que, para justificar la adopción por la Constitución Americana del principio, según el cual las leyes no pueden menoscabar las obligaciones que nacen de los contratos, Madison, escribió las palabras siguientes: "el sabio pueblo de América se halla cansado de esta política incierta que ha inspirado sus consejos públicos: El ha visto con pena e indignación que los cambios repentinos y las intervenciones legislativas, en materias que afectan los derechos personales se convierten en una causa de agio en las manos de especuladores influyentes y de engaño, para la parte más industriosa y menos instruída de la comunidad. Ha visto también, como una intervención legislativa, no es más que el primer anillo de una larga cadena donde cada nueva intervención es la consecuencia natural de la precedente. Se ha concluído, entonces, muy sabiamente, que era necesario operar una importante reforma prohibiendo las especulaciones sobre las medidas públicas y dando a los negocios privados un curso regular" ("El Federalista", edición francesa, N° XLIV, pág. 371).

Que el poder dado a la ley para hacer efectiva la Constitución podía degenerar, dice Alberdí, en la facultad de derogarla, con el pretexto de cumplirla. Y, precisamente, para impedirlo.

substrajo el derecho privado a los abusos del Poder Legislativo, fijándole a éste mediante las declaraciones y garantías referentes a la propiedad, contenidas en la primera parte de la Constitución, los límites dentro de los cuales las facultades de aquél debían moverse. Sea cual fuere la razón que se invoque para cohonestar el avance sobre la propiedad o sobre las obligaciones de los contratos, la ley debe respetar ese límite.

Que la garantía de propiedad y del derecho de usarla no sería verdadera y real, dentro de la Constitución, si no envolviese y comprendiera como corolario suyo, el principio de que las leyes que afecten los derechos adquiridos, los actos jurídicos perfectos o la cosa juzgada, no tienen efecto retroactivo. Este principio domina en absoluto, la conciencia jurídica universal y constituye una necesidad, impuesta por el instinto de conservación de la sociedad, que no tendría organización estable ni base para su natural desenvolvimiento, si el orden jurídico y los derechos que ella asegura, se desvanecieran en las sucesivas reformas de la legislación. Es también una feliz apreciación de la idea de justicia, porque asegura a los derechos la existencia que la sociedad les había reconocido y armoniza los intereses dentro de ciertos límites en que ellos se pueden expandir sin perjuicio de la vida social (Bevilacqua, C. Civil, tomo I, pág. 98). Es esa la solución consignada por el Código Civil, cuyo art. 3º, al establecer, siguiendo a Savigny y al Código Civil francés, que las leyes no tienen efecto retroactivo ni pueden alterar los derechos ya adquiridos, consigna una aplicación reglamentaria del principio de la inviolabilidad de la propiedad, estatuido por la Carta Fundamental.

El principio de la no retroactividad de la ley, solo se aplica a los derechos adquiridos que forman parte del patrimonio de una persona: los que no sean rigurosamente patrimoniales, están excluidos del beneficio porque de no ser así, podría detenerse todo cambio en el gobierno o en las instituciones. (Fallos: Tomo 137, pág. 47).

Que, no por ser la propiedad un derecho adquirido, se halla exenta de toda la acción reglamentaria de las leyes. Fundado en la equidad y en la justicia, reconoce las razonables limitaciones impuestas por el bienestar general (Cooley's "Constitutional Limitations", pág. 509), pero la igual protección de las leyes, ha dicho la Corte de los Estados Unidos, prohíbe toda legislación por obra de la cual la propiedad de las personas les sea arrebatada, sin compensación, en beneficio de otros o del público (257 U. S. 312). El poder de reglamentar respecto del pasado reconoce esta limitación que es la consecuencia de combinar el principio de la inviolabilidad de la propiedad con el de la igualdad ante la ley (257 U. S. 312).

Que la disposición del art. 5º del Código Civil, según el cual nadie tiene derechos irrevocablemente adquiridos, contra una ley de orden público, es una consecuencia de lo anteriormente expresado sobre las facultades reglamentarias del Estado y ha de ser interpretada con sujeción al principio constitucional de que la propiedad es inviolable y de que nadie puede ser privado de su uso y goce, es decir, con exclusión de los derechos patrimoniales (Fallos: Tomo 137, página 47). Lo cual equivale a decir, reduciendo el principio a sus verdaderas proporciones (véase Bibilioni, "Anteproyecto del Código Civil argentino") que nadie tiene derechos irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público, conforme a las prescripciones de la Constitución (arts. 14, 17, 31, 67, inc. 28 y art. 28).

Que el orden público abarca tanto el referente al poder de policía, llamado a prevenir o reprimir hechos materiales que comprometan la tranquilidad general, como el orden público judicial, que fluye del derecho y de la estructura política y organización jurídica del Estado. En los países de constituciones rígidas, cuya esencia es la limitación de los poderes del Estado y la supremacía de aquélla, no se puede hablar del orden público judicial, sin aludir, en primer término, a la necesidad de que todas las leyes del país se dicten ajustando sus previsiones a los preceptos del ins-

trumento fundamental (Roa, "El orden público en el derecho positivo")

Que, cuando, pues, la Constitución declara inviolable la propiedad en sus diferentes objetos y proclama, además que no se la puede alterar, so pretexto de reglamentarla, suministra la solución que a su juicio, más se acuerda con el orden público de la sociedad. La declaración de inconstitucionalidad, es el medio de impedir que se altere el orden jurídico establecido por la misma Constitución.

Que la organización de la familia, de los derechos reales y el régimen sucesorio son de orden público. Y no por eso podría justificarse que el derecho de propiedad de los particulares, fuera reducido a la nada mediante leyes, que sin suprimir la institución, privaran a los habitantes de la facultad de usar y gozar de él, sin previa indemnización. Como no sería posible, tampoco, al mismo título, suprimir mediante una ley, el derecho de testar, porque no existe orden público susceptible de oponerse a un precepto claro de la Constitución, que reconoce, asegura y garantiza aquel derecho.

Que solo deben reputarse leyes de orden público y de interés general, las que disponen sobre derechos que pertenecen al soberano, como las leyes constitucionales, las leyes políticas, las leyes que conciernen a la organización de los poderes públicos, las leyes de procedimiento y de competencia. Y si tales leyes rigen indistintamente, aún respecto de situaciones anteriores a su promulgación, es porque en las materias que constituyen su objeto, los particulares no pueden invocar derechos propiamente dichos (Daloz, "Nuevo Código Civil francés", sobre el art. 2º).

Que las leyes nuevas se aplican a los hechos posteriores, sin reserva o excepción alguna, cuando aquéllos son de derecho público o revisten un carácter político. En efecto, ya se trate de la organización o funcionamiento de los poderes públicos, de las atribuciones de los agentes de la autoridad o de los derechos políticos que los ciudadanos ejercen individualmente, es imposible

admitir que las instituciones anteriores continúen funcionando bajo el imperio de una legislación nueva; la forma política del Estado y su mecanismo permanecen siempre a disposición del poder constituyente o legislativo y los cambios sobrevinientes en él, se imponen inmediatamente a los funcionarios y a los particulares. Representa una excepción a esta regla, el principio de la libertad de las convenciones, ya que la ejecución de éstas deberá hacerse conforme a la ley abrogada y como si esta ley estuviera contenida en el contrato (Planiol, pág. 99).

Que el principio de la no retroactividad, ha sido interpretado siempre en la doctrina en el sentido de negar a la ley nueva, toda acción sobre las consecuencias de los actos jurídicos anteriores y esto en todos los grados imaginables; y así mantendría un acreedor su derecho a los intereses estipulados de 10 % por todo el término del contrato, aunque al año de suscripto aquél, una ley nueva los hubiera reducido al 4 % (Savigny, "Derecho romano", edición española, pág. 251; Colin y Capitant, "Curso elemental de derecho civil", pág. 51; Planiol, págs. 95 y 96).

Que estas consideraciones, muestran que también el contenido del orden público o del poder de policía está limitado por las garantías individuales que se han enunciado en vista de ese mismo orden público mirado desde otro plano. Y cuando el interés de la comunidad sea de tal modo prevalente que la salud pública imponga el desapoderamiento o el uso de la propiedad ajena para entregarlo a otra persona o atribuirlo al Estado ha de ser indemnizado su valor a los propietarios.

Que la propiedad como todo derecho es susceptible de reglamentarse pero a este título no puede, mientras aquélla subsista, destruirse o degradarse su contenido fundamental. Tal reglamentación existe, desde luego, en vista del orden público policial. La propiedad debe organizarse en condiciones tales que el uso que de ella hagan los habitantes no impide el derecho igual de los demás propietarios, o, perjudique o ponga en peligro su vida, su salud o su moralidad. En virtud de esa reglamentación de que

están llenos los códigos comunes se restringen o se limitan los derechos en la medida impuesta por aquellas circunstancias pero con carácter general; todos los propietarios quedan sometidos a la limitación y las cosas pasan como si el derecho de propiedad de cada uno no fuere susceptible de más amplitud que el señalado por los reglamentos. En el hecho nadie es privado de bien alguno porque el ambiente creado por aquéllos constituye el medio más favorable para que cada uno obtenga el mayor goce posible.

En cambio, dejaría de ser reglamentación y pasaría a alterar el derecho o a destruirlo, el estatuto u ordenanza que en lugar de crear una limitación para toda la comunidad lo hiciera solo respecto de una parte de ella, dando así a un grupo o clase de personas lo que se quitase a otro so color de que el orden público del momento así lo requiere. En el primer caso, la acción legislativa es en absoluto necesaria para la existencia misma de la sociedad que requiere la recíproca contención de las actividades humanas; en el segundo nadie puede ser privado de su propiedad o restringido en el uso de ella sin indemnización previa. Fallos: Tomo 98, pág. 52; voto en disidencia del doctor A. Bermejo. Fallo: Tomo 136, pág. 180.

Que las declaraciones precedentes nos ponen en el camino para decidir si la ley N° 11.741 es o no constitucional, en todo o en parte, a cuyo fin es conveniente examinar la cuestión bajo los dos aspectos en que ella ha sido presentada, a saber: a) ¿Es inconstitucional la aludida ley en cuanto acuerda a los deudores hipotecarios una moratoria de tres años?; b) ¿Lo es, en la parte que concede a los deudores una rebaja obligatoria de los intereses pactados?

Que la intervención del Estado, mediante la administración de justicia, es necesaria cuando el derecho no se realiza por el cumplimiento voluntario de los hombres. Aquél pone en tal caso a disposición de los acreedores una acción tendiente a obtener por medios compulsivos y previo el correspondiente juicio, el

cumplimiento de lo que se debe. La obligación y la acción son derechos subjetivos distintos. Una cosa es el derecho a la prestación que nace de un contrato y otra el pedir la coacción del Estado mediante la acción que concede al acreedor el art. 505 del Código Civil.

Que si bien tales acciones, en vigor al tiempo de celebrarse el contrato, forman parte integrante de éste, en cuanto envuelven el medio legal a disposición del acreedor para obtener compulsivamente del deudor aquello a que se ha obligado, no lo están, sin embargo, en las mismas condiciones que las otras cláusulas de la convención que encierran y definen el derecho. El medio o recurso procesal no ha sido creado por el consentimiento de los otorgantes del contrato; preexiste a él y fluye de la voluntad legislativa ejercitada en el sentido de la protección de las relaciones jurídicas. Chiovenda — "Principios de derecho procesal", págs. 57 y siguientes.

Que las cláusulas por las cuales la Constitución asegura la propiedad individual (muebles, inmuebles, créditos, etc.) y por consiguiente prohíbe menoscabar las obligaciones nacidas de los contratos se llevarían demasiado lejos si, en su mérito, se pretendiera que la inalterabilidad de la obligación debe extenderse y comprender también los recursos o acciones judiciales tales como existían legislados en la fecha de la celebración de la convención. Lo que básicamente constituye una propiedad para el acreedor en el sentido constitucional y por consiguiente lo fundamentalmente protegido es la obligación creada por la convención. Los recursos acordados por las leyes reglamentarias son la obra de la legislación y susceptibles, por consiguiente, de modificarse en su estructura a medida que lo exija el progreso jurídico sin que nadie pueda pretender la existencia en su favor de un derecho inalterable.

Que, desde luego, el Congreso tiene facultad para modificar o cambiar las acciones y los recursos existentes o prescribir nuevas formas de procedimientos, ampliar o reducir los plazos, y,

esto, aunque el nuevo recurso aparezca menos conveniente que el sustituido y hasta hacer más tardío y difícil el cobro de un crédito, pero, lo que aquél no podría sin alterar las obligaciones de los contratos sería borrar todos los recursos y destruir así toda la relación, ni imponer tales nuevas restricciones o condiciones que pudieran materialmente impedir o dificultar el cumplimiento de los derechos. 187 U. S. 437; 1 How 311; 2 How 608, 612 (U. S. 1844); 4 Wheat 122, 200 (U. S. 1819).

Que, si con tales limitaciones pertenece al orden público lo relativo a los medios de hacer efectivas las obligaciones, llega el momento de preguntarse si la moratoria creada por la ley número 11.741 comporta el desconocimiento del derecho de propiedad.

La respuesta en materia tan delicada no debe ser absoluta. Es indudable que el Congreso carecería de facultades para suspender indefinidamente las acciones que existían cuando la relación se formó, o para someterlas a plazos tan largos que dificultaran sobremanera el cumplimiento de la obligación, toda vez, que en ambos casos la ley que tal hiciera habría venido a privar, mediante procedimientos socorridos de un derecho adquirido. Pero, no sucedería lo mismo, si una ley fundada en acontecimientos extraordinarios y para eludir los efectos perturbadores de pestes, incendios, guerras, inundaciones, terremotos, etc. suspendiera sólo provisionalmente y por un término razonable el ejercicio de las acciones. La relación jurídica no se menoscabaría en una medida mayor que mediante un cambio de legislación procesal donde se ampliarían por causas más generales y menos concretas, aunque razonables los términos de los recursos o de las acciones, cambio que como se ha visto se reputa legítimo. Y tal ocurre con la parte de la ley N° 11.741 por obra de la cual el Congreso ha suspendido la exigibilidad de las obligaciones por el término de tres años respecto del capital y de seis meses respecto de los intereses.

Que tal intervención circunstancial del Estado para suspender las acciones judiciales respecto de los créditos hipotecarios

significa en el fondo una legalización de la tolerancia observada por la mayoría de los acreedores con sus deudores en presencia de las perturbaciones existentes en el mercado del dinero que dificultan la obtención de los capitales destinados a solventar los créditos y también una postergación de la liquidación a fin de evitar el remate por precio vil de gran número de propiedades urbanas y rurales.

Que las moratorias acordadas a los deudores en ocasión de accidentes imprevistos extraordinarios o de fuerza mayor constituyen un recurso conocido en la tradición legislativa de la Nación. El año 1891 fué sancionada la ley 2781 acordando una prórroga de las obligaciones por el término de noventa días. Al comienzo de la contienda europea dictóse la ley de moratoria internacional N° 9507 sin que el país se hallara el mismo en guerra, por el tiempo que durara ésta; y el Código de Comercio de 1889 así como el de 1862 la han legislado con el carácter de institución permanente admitiéndose en virtud de la reforma operada por la ley de 1° de Septiembre de 1892, que la moratoria no podría exceder del término de un año prorrogable por dos veces. Su constitucionalidad no fué nunca discutida a título de importar un desconocimiento del derecho de propiedad.

Que, por último, tal ha sido la solución alcanzada por la jurisprudencia de la Corte de los Estados Unidos de América al declarar la constitucionalidad de la ley del Estado de Minnesota que acordaba una moratoria razonable a los deudores hipotecarios, en la sentencia de 8 de Enero del corriente año. Y esa solución, es tanto más admisible entre nosotros si se recuerda que constituyendo la moratoria el ejercicio de una facultad vinculada al derecho común solo puede ser ejercitada por el Congreso Nacional (art. 67, inc. 11, Constitución Nacional), a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos donde el poder existiría en las legislaturas de los diversos Estados de la Unión.

Que la ley N° 11.741 que declara prorrogadas las obligaciones hipotecarias, en realidad y sin hacer cuestión de palabras,

no tiene otro alcance que el de suspender los remedios legales por un plazo de tres años. El deudor que voluntariamente entregue lo adeudado en virtud del contrato habría realizado un pago válido. Vencido el término de la moratoria el acreedor podrá pedirle al deudor la correspondiente acción o recurso lo mismo que habría tenido el derecho de requerirle tres años antes de acuerdo con el contrato con más los intereses que representa el valor del uso del capital durante ese tiempo. La protección a los derechos adquiridos se satisface con eso, pues la prestación mantiene su identidad inicial. Da lo mismo que se trate de obligaciones vencidas antes de la vigencia de la ley o después porque como resulta de toda la economía de ella y de su propia finalidad en realidad no se trata de un plazo que se prorrogue, sino de la suspensión del remedio legal constituido por el ejercicio de las acciones judiciales.

Que las disposiciones de los arts. 3º y 5º no modifican estas conclusiones pues significan en el fondo moratorias o esperas respecto de los intereses a los cuales se aplicarían por consiguiente las consideraciones anteriores.

Que en cambio no puede decirse lo mismo acerca de la segunda de las cuestiones planteadas y que se vincula con la cláusula sexta de la Ley Nº 11.741 y cuyo contenido es el siguiente: "Durante la vigencia de esta ley no podrán cobrarse intereses que excedan un máximo de seis por ciento anual". El sentido del artículo tal como se desprende de su letra, de lo dicho por el señor senador Arenas al informar el despacho en nombre de la comisión y de las opiniones vertidas en el Honorable Senado para defenderlo o impugnarlo, es el de que los acreedores durante el tiempo de duración de la moratoria no podrán cobrar un interés mayor del 6 % por el uso de sus capitales cualquiera sea el fijado en los contratos antes de la sanción de la ley.

Que la ley no distingue siquiera en este punto entre intereses que por su excesivo monto choquen con la moral y las buenas costumbres y aquéllos que sean los corrientes en plaza. To-

dos los contratos hipotecarios quedan automáticamente modificados en la cláusula correspondiente alterándose la obligación convenida.

La legislación en vigor en la República y a cuyo favor sus habitantes celebraron las convenciones de préstamo les había garantizado un sistema que consistía en dar validez a los intereses que se hubieren convenido entre acreedor y deudor (art. 621 Código Civil) con la limitación propia a todos los actos jurídicos para el caso de que la convención pugnara con la moral y las buenas costumbres (art. 953, Código Civil) y además se les había garantizado por la Constitución, como se ha visto, que no serían privados en virtud de leyes con efecto retroactivo del derecho de usar y gozar de sus capitales.

Que con esta solución se ha asestado un rudo golpe al crédito privado que debía ser para Alberdi "el niño mimado de la legislación y tener más privilegio que la incapacidad" llevando la incertidumbre a la relación jurídica que es el alma de los negocios. El prestamista solo va en ayuda de las necesidades del prestatario si tiene fe en el reembolso. El crédito económico del dinero tiene por base el crédito moral hacia la persona. En materia económica crédito y fe son sinónimos. Fe en las instituciones, en el reembolso, en el prestatario. Si esta fe falta, el capital se desplaza inundando en cambio los lugares donde ella se le ofrece o si, permanece, se oculta sustrayéndose al movimiento de las industrias y al progreso material de la Nación que solo puede hacerse con capitales baratos. Ihering, "La evolution du droit", página 113.

Que en la política económica seguida por la Constitución está claro el propósito de procurar la introducción de capitales al país ofreciéndoles la mayores garantías imaginables para crear la fe y la seguridad que hacen el ambiente del crédito firme y del interés módico. A tal propósito responden no solo los arts. 107 y 67, inc. 16 de la Constitución sino también las garantías de los arts. 14 y 17. No bastaba, en efecto, para lograr el progreso de la

Nación contar con sus tierras feraces, sus bosques inmensos y sus variadas e infinitas riquezas, eran indispensables los capitales, con los cuales habrían de iniciarse y proseguirse las industrias que desarrollaran aquéllas. El crédito, decía Alberdi, es la disponibilidad del capital y éste la varilla mágica que debe darnos población, caminos, canales, industrias, educación y libertad, y agregaba, toda ley contraria al crédito privado, es un acto de lesa América. "Bases", capítulo XVI, pág. 96. La situación no ha cambiado en la República. Los capitales siguen siendo necesarios y las riquezas naturales esperan la inversión de aquéllos para ser incorporados al comercio del mundo.

Que la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América a partir de los años 1873 y 1876 ha atribuido al poder de policía una latitud considerable. De acuerdo con ella su contenido abarca no sólo la reglamentación dirigida a promover la higiene, la moral y la seguridad pública, tal como fué originariamente concebida, sino también la que tiene en vista la prosperidad general y todas las grandes necesidades públicas (Fallos: 94 U. S. 113; 97 U. S. 659; 204 U. S. 311; 226 U. S. 137; 219 U. S. 104; 226 U. S. 137).

Que conforme a esa jurisprudencia el poder de policía se asimila a las facultades impositivas y al dominio eminente, no sólo por el hecho de que, como aquellos poderes presupone el derecho por parte del Estado para invadir el campo de la propiedad privada sino también porque su ejercicio debe ser fundado sobre una base de uso o interés público como opuesto a uno privado. Existe sin embargo una diferencia esencial entre el poder de policía y los de tasación y dominio eminente y es la de que por el primero la propiedad no puede ser tomada por el gobierno sino simplemente reglamentada sin derecho a compensación por la depredación o destrucción que pudiera resultarle.

El ejercicio del poder de policía por la destrucción de las cosas de propiedad privada que comportan un peligro público (venta de licres nocivos, leche inapta para el consumo, conser-

ivas en mal estado, animales con enfermedades contagiosas, etc. etc.) o por la prohibición de su uso en un sentido particular aunque su valor llegue a depreciarse, es muy diferente de tomar la propiedad para un uso público o de privar a una persona de su propiedad sin el debido proceso de ley. En el primer caso, simplemente, se extirpa un mal, en el segundo una propiedad inofensiva se tomaría de un inocente propietario. Willoughby, ed. del año 1929, N° 1182, págs. 1781 y 1782.

Que es innecesario hacer un análisis de cada una de las situaciones contempladas por esa jurisprudencia para resolver el caso de autos. 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, sin que se convierta en dominio eminente con derecho por consiguiente para obtener indemnizaciones. Si la propiedad privada en virtud de la reglamentación derivada del poder de policía pudiere ser quitada a una o más personas para darla a otra o a otras por razones de orden público sin indemnización, se habría creado un poder desconocido e inesperado dentro de la Carta Fundamental, llamado a anular el principio de la inviolabilidad de la propiedad tan enfáticamente proclamado por ella.

Que la reducción de los intereses del préstamo hipotecario del nueve al seis por ciento, autorizada por la ley N° 11.741 respecto de los contratos ya celebrados significa en buen romance atribuirle al deudor de la obligación lo que ya pertenecía al acreedor con la voluntad de aquél. Y no se diga que la diferencia del tres por ciento se substraerá del patrimonio del acreedor a título de reglamentar el uso del dinero y no de tomarlo, porque mediante tal raciocinio podría anularse el préstamo en su integridad. La garantía de la propiedad ampara todo lo constituido por ella. Cuando se tienen cien centavos la misma protección se dispensa a uno solo de los centavos que a los cien; si se tienen cien metros cuadrados de tierra la garantía se aplica tanto a los cien me-

tros como a cada una de las unidades. Adquirido un derecho de préstamo antes de la sanción de una ley que lo afecte, lo mismo se toma la propiedad ajena cuando se rebaja el interés en un tres por ciento, que en un nueve, pues como se dijo el precio del uso constituye una propiedad tan definida como el capital mismo.

Que, ni el legislador, ni el juez, ha dicho esta Corte, pueden en virtud de una ley nueva o de su interpretación arrebatarse o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior. En ese caso el principio de la no retroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio de la inviolabilidad de la propiedad. Fallos: Tomo 137, pág. 47; tomo 145, pág. 307; tomo 152, pág. 268; tomo 144, página 219.

Que así parece confirmarlo la sentencia citada de la Corte de los Estados Unidos en el caso de Minnnesota, pues al sustentarse en ella la validez de la moratoria se tiene el cuidado de expresar que aquella no afecta el contenido mismo de la relación jurídica, ni ninguna de las partes constitutivas de la obligación. Este concepto se afirma todavía más en el fallo posterior (292 U. S. 426) donde la mayoría por boca de su mismo Presidente, Mister Hughes, deja bien sentado el principio de que no pueden destruirse ni alterarse las obligaciones que nacen de los contratos.

Que, por último, tampoco se encuentra comprometido en el caso el principio de igualdad asegurado por el art. 16 de la Constitución. Ella comporta, en efecto, la consecuencia de que todas las personas sujetas a una legislación determinada dentro del territorio de la Nación, sean tratadas del mismo modo siempre que se encuentren en idénticas circunstancias y condiciones. Esta regla no prescribe una rígida igualdad y entrega a la discreción y sabiduría de los gobiernos una amplia latitud para ordenar y agrupar distinguiendo y clasificando los objetos de la legislación, siendo, además, indispensable demostrar que aquélla se basa en alguna diferencia razonable y no en una selección puramente arbitraria. Fallos: tomo 149, pág. 417.

Que la ley 11.741 sobre moratoria hipotecaria ha podido re- sus disposiciones únicamente a las operaciones de préstamo realizadas entre particulares excluyendo, también de sus precep- tos a los contratos de mutuo sin garantía real.

En mérito de estas consideraciones, oído el señor Procura- dor General, se declara que la ley 11.741 en cuanto concede una moratoria de tres años a los deudores hipotecarios no pugna con disposiciones de la Carta Fundamental y en cambio, se la decla- ra inconstitucional en su art. 6º, primera parte por ser contra- ria a los arts. 17, 14 y 28 de la Constitución.

Notifíquese y devuélvanse, reponiéndose el papel en el Juz- gado de origen.

ROBERTO REPETTO.

Mario Sullivan contra la Caja Nacional de Jubilaciones Bancarias, sobre acumulación de jubilación.

Sumario: No procede la acumulación de la jubilación por cesan- tía con el sueldo del nuevo empleo bancario en una empresa regida por la ley 11.575.

Caso: Lo explican las piezas siguientes:

DICTAMEN DEL ASESOR LETRADO

Señor Presidente:

Refiriéndome a la nueva solicitud del señor Mario Sulli- van, jubilado por cesantía por esta Caja, se encuentra nuevamen- te en desempeño de una función bancaria, y pretende continuar en la última, y seguir a la vez gozando de la jubilación.