

-----  
**Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS)**  
**Fecha: 06/09/1929**  
**Partes: Sara Doncel de Cook c. Provincia de San Juan**  
**Publicado en: FALLOS 155:290**  
-----

SUMARIOS:

Entre los principios generales que predominan en el régimen representativo republicano de gobierno, ninguno existe más esencial a su naturaleza y objeto, que la facultad atribuida a los representantes del pueblo para crear las contribuciones necesarias para la existencia del estado. Nada exterioriza más la posesión de la plena soberanía que el ejercicio de aquella facultad, ya que la libre disposición de lo propio, tanto en lo particular como en lo público, es el rasgo más saliente de la libertad civil. Todas las constituciones se ajustan a este régimen, entregando a los congresos o legislaturas este privilegio exclusivo. En efecto, en todo estado soberano el poder legislativo es el depositario de la mayor suma de poder y es, a la vez, el representante más inmediato de la soberanía. En el caso se cuestiona la validez constitucional de un decreto del Poder Ejecutivo de la provincia de San Juan que so pretexto de reglamentar la ley de patentes de dicha provincia, reglamenta las operaciones de préstamos en dinero sobre la que no existía ley alguna.

Las provincias no pueden hacer efectivo otros impuestos locales que los creados por las leyes u ordenanzas del mismo carácter, sin que sea posible al Poder Ejecutivo establecer otros o extender los existentes a distintos objetos que los expresamente previstos en aquellas leyes. El poder de reglamentarlas se refiere únicamente a la facultad de dictar normas para su mejor ejecución, pero no cabe admitir que bajo este pretexto puedan alterarlas en su espíritu o aplicarse más allá de su propósito expreso. Una prerrogativa semejante, consentida, en el P.E., importaría la destrucción de la división de poderes y por tanto del sistema republicano representativo. En efecto, a la actora se le aplica y cobra un impuesto sin fundamento legal, inexistente

en ley alguna anterior a su cobro y solo creado, por extensión, en un decreto del Poder Ejecutivo. Esta extensión, está fuera de sus facultades reglamentarias y usurpa atribuciones puramente legislativas. (en el caso se cuestiona la validez constitucional de un decreto del Poder Ejecutivo de la provincia de San Juan que so pretexto de reglamentar la ley de patentes de dicha provincia, reglamenta las operaciones de préstamos en dinero sobre la que no existía ley alguna).

A ninguna autoridad republicana le es dado invocar origen o destino excepcionales para justificar el ejercicio de sus funciones más allá del poder que se le ha conferido, pues "toda disposición o reglamento emanado de cualquier departamento o de algún empleado, que extralimite las facultades que le confiere la Constitución, o que esté en oposición con alguna de las disposiciones o reglas establecidas, es completamente nulo. En el caso se solicita la devolución de impuestos y multas creados por un decreto reglamentario del Poder Ejecutivo de San Juan y de gravámenes aplicados a la actora por actos ejecutados antes de la vigencia de la nueva ley N° 218 de patentes.

La no retroactividad de la ley, si bien es un principio de mero precepto legislativo, adquiere carácter constitucional cuando la aplicación de la nueva ley priva a un habitante de la Nación de algún derecho incorporado a su patrimonio, en cuyo caso aquel principio se confunde con la garantía relativa a la inviolabilidad de la propiedad, teniendo en cuenta que esta palabra comprende todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de si mismo, fuera de su vida, y de su libertad. En el caso, la actora hizo operatorias de préstamos en épocas en que éstas no estaban gravadas con impuesto especial de patentes al prestamista, y cesó de efectuarlos en presencia de la patente creada por ley.

TEXTO COMPLETO:

## Opinión del Procurador General de la Nación

Buenos Aires, Febrero 1° de 1929

Suprema Corte:

La señora Sara Doncel de Cook entabla formal demanda contra la Provincia de San Juan por repetición de la suma de cuarenta y seis mil quinientos pesos moneda nacional pagada indebidamente bajo protesta por patentes y multas impuestas en virtud de supuestas infracciones que se dicen cometidas por la actora como "agente o corredor de préstamos", desde el año 1924 a 1927, infracciones que se hacen derivar del decreto de fecha 31 de marzo de 1925 que, conjuntamente con las resoluciones administrativas a que hace referencia, tacha de inconstitucionalidad por las consideraciones que fundamentan el escrito inicial, invocando al efecto, los arts. 14, 16 y 17 y otros de la Constitución Nacional.

El representante de la provincia demandada, don Juan F. Sánchez (fs. 20), sostiene la constitucionalidad del decreto y resoluciones impugnadas, pues tanto el gravamen como las multas, según dicen figuraban en las leyes provinciales de patentes correspondientes a los años mencionados en la demanda concretándose dicho decreto a reglamentar especialmente un control "a los efectos de asegurar el cobro de la patente a los prestamistas", lo que justifica el rechazo que solicita de la acción instaurada.

Cabe observar que no existe en autos ningún ejemplar de las leyes de patentes que se invocan, circunstancia que ha quedado subsanada con el consentimiento tácito de las partes dado lo términos en que quedó trabada la *litis contestatio*, sin oponerse ninguna observación a ellas ni a las cláusulas que figuran transcriptas.

La actora ha sostenido durante la secuela del juicio que no era acreedora a la sanción impuesta administrativamente, toda vez que no estaba obligada

por las leyes vigentes anteriores a la N° 218, a munirse de una patente que no le correspondía

Esta ley fue sancionada el 30 de Diciembre de 1926 y entró en vigor en 1927. La actora ha comprobado en estos autos que con posterioridad al decreto impugnado y a la sanción de la ley N° 218 no había intervenido en ninguna negociación como prestamista; y este hecho, no contradicho de contrario con prueba satisfactoria, demuestra que las exacciones impuestas administrativamente han sido dictadas arbitrariamente sin causa justificada por no haber ley que las autorizara.

En el caso que se registra en el tomo 137, página 47, de sus fallos, V. E. ha dejado sentado el principio de que, en virtud de una ley nueva no puede "arrebatarse o alterarse un derecho patrimonial adquirido al amparo de una legislación anterior" corroborando así, la jurisprudencia que sobre el particular aparece inserta en el tomo 127 página 47, y otros. Lo contrario importaría desconocer prescripciones expresas del Código Civil (art. 3°), al determinar que las leyes disponen para lo futuro y no tienen efecto retroactivo, sin poder tampoco alterar los derechos ya adquiridos.

Siendo ello así, con más razón debe aplicarse este principio a un simple decreto del Poder Ejecutivo, que so pretexto de una reglamentación inadecuada que no alcanzaba a las operaciones que realizaba la demandante por no comprenderle la ley de patentes respectiva en el rubro "Agentes o corredores de préstamos, descuentos y corredores de sueldos", contrariaba las garantías de los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional invocados en la demanda.

Por estas consideraciones, y teniendo en cuenta la doctrina que surge de la jurisprudencia citada corresponde declarar inconstitucional, a los efectos de este juicio, el decreto del P E provincial de Marzo 31 de 1925 y las decisiones confiscatorias de la

Dirección General de Rentas y Ministerio de Hacienda y Obras Públicas que llevan, respectivamente, las fechas 12 de Julio y 17 de Octubre de 1927.

Sírvase V. E. así resolverlo.

Horacio R. Larreta

Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Vistos:

Resulta:

Que a fs. 11 se presenta doña Sara Doncel de Cook entablado demanda contra la Provincia de San Juan por repetición de la suma de cuarenta y seis mil quinientos pesos moneda nacional, con intereses desde la fecha del pago indebido con más las costas del juicio. Acompaña los recibos correspondientes y la protesta del caso. Expone la actora: que por ley de 18 de Febrero de 1925, fue modificada la de patentes en el rubro "Agentes o corredores de préstamos, descuentos y corredores de sueldos" elevando su importe de quinientos a cinco mil pesos moneda nacional. Que en 31 de Marzo del mismo año, el P. E. de la Provincia a pretexto de reglamentar aquella disposición legal dictó un decreto reglamentando, en realidad, las operaciones de préstamos de dinero, sobre las que no existía ley alguna. "Se exigía en aquel, diversos requisitos ilegales y se establecía que quien no se ajustare a sus exigencias debería munirse de la patente de cinco mil pesos establecida por la ley de 18 de Febrero de 1925, artículo 5°."

"A la sazón tenía colocados en préstamos garantizados con hipotecas, continúa la actora, algunos fondos a interés corriente y presentándoseme la oportunidad de efectuar otras operaciones traté de someterme a la reglamentación ilegal, en razón de que no había escribano que otorgase la pertinente escritura, sino

en tales condiciones de manera que en ningún momento se me exigió la patente que ilegalmente se fijaba por dicho decreto". "El 30 de Diciembre de 1926 se sancionó la ley que lleva el número 218, por la que se exigió dar intervención a la Contaduría General de la Provincia, en toda operación de préstamo, se limitó la tasa del interés y se fijó la patente de cinco mil pesos, sancionada por la ley de Febrero de 1925 a 'toda persona que efectúe más de dos operaciones' de las dichas: (art. 5)".

"Siendo imposible, por el rendimiento del capital que tenía destinado a tales operaciones, soportar semejante patente, suspendílas totalmente". Agrega la demandante que no obstante estas circunstancias, el fisco provincial le ha exigido el pago de la patente creada por la ley de Diciembre de 1926 que grava directamente al prestamista, aplicándosele con multa, por los años 1924, a 1927, inclusive, siendo que no había efectuado operación alguna, bajo la vigencia de aquella ley. La Dirección de Rentas no atendió los reclamos de la actora y resolvió cobrarle, por dichos años la suma de cuarenta y seis mil pesos, descompuesta en la siguiente forma: Año 1924, patente \$ 500, multa \$ 1.000. Año 1925, patente 5.000, multa 10.000. Año 1926, patente 5.000, multa 10.000. Año 1927, patente 5.000 multa 10.000. Por patentes 15.500. Por multas 31.000. Añade la actora fundando su derecho: "La exigencia de que he sido objeto por parte de P. E. de la Provincia demandada, es evidentemente ilegal por cuanto la ley de patentes no me obligaba durante los años 1924 a 1926 y la 218 no podía aplicármese, desde el momento que no he realizado ninguna de las operaciones que determinan el gravamen, bajo su vigencia". "Los decretos del P. E. de 31 de Marzo de 1925, de la Dirección General de Rentas de 12 de Julio de 1927 y del Ministerio de Hacienda de 17 de Octubre de este mismo año, son además repugnantes a la Constitución Nacional por violatorios del derecho de propiedad que ella ampara". "Impone la Constitución a las Provincias (art. 5°), la forma representativa republicana de gobierno, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la misma; sistema que garantiza a los ciudadanos, no les será exigida contribución alguna, sino por

disposición legislativa; en concordancia establece el art. 19, que nadie será obligado a lo que la ley no manda. Por el art. 17 se precisa esta garantía del derecho de propiedad de que nadie podrá ser privado sino en virtud de ley". "Pues bien, continúa la actora, el pago de que reclamo se me ha exigido sin ley; durante los años 1924 a 1926 no ha existido en la Provincia ley que me obligara al pago de patente por los dichos préstamos efectuados al amparo de la ley civil vigente; y la ley 218, aplicada respecto del año actual, no me obligaba tampoco por haber cesado mis referidas negociaciones y la ley no dispone sino para lo futuro por principio, y por el claro e intergiversable texto correspondiente artículo 5°". Afirma, enseguida, la demanda que la ley 218 al establecer la patente impugnada es igualmente inconstitucional pues ésta por su monto constituye un despojo, y traba la libertad de comercio, en violación de los arts. 14, 16 y 17 de la Constitución Nacional.

Después de algunas otras consideraciones concordantes con las transcriptas, en cuyo apoyo se cita jurisprudencia de esta Corte, y de invocar los arts. 792 y 794 del Código Civil en cuanto al derecho de repetición la actora termina solicitando se haga lugar a la demanda.

Evacuado el traslado correspondiente, la Provincia de San Juan a fs. 20 por intermedio de su representante legal, don Juan P. Sánchez con personería acreditada en autos, manifiesta: Que con motivo de la denuncia de don Andrés Quiroga contra la demandante, como infractora a la ley de patentes, por realizar operaciones de crédito a un interés mayor al fijado por ley, el Registro General de Propiedad informó sobre aquellas operaciones detallándolas con nombres, fechas, plazo e interés convenido como se expresa en el escrito de responde, expediente administrativo N° 3881 letra D, año 1927. Constatada la infracción, continúa, la Dirección de Rentas aplicando la ley de patentes, dictó resolución condenatoria confirmada por el Ministro de Hacienda en 17 de Octubre de 1927 por tratarse de violación a la ley de patentes en el rubro, "Agentes o corredores de préstamos, descuentos y compradores de sueldos" (art 22 letra A, leyenda

agentes, comisionistas o comerciantes viajeros ley de 1994).

Es un error, afirma la demandada, lo sostenido por la actora cuando dice que el pago de que se reclama, se le ha exigido sin ley: "el gravamen y la multa están sancionados en las leyes provinciales de patentes de los años 1924 a 1927". "Se confunde, agrega, lo que es reglamentarlo con lo impositivo y de fondo, pues se hace aparecer como que el gravamen lo sancionó el P. E. por decreto de 31 de marzo de 1925 que reglamenta especialmente un control a los efectos de asegurar el cobro de la patente a los prestamistas". Si se sostiene que lo de agentes o corredor de préstamo no alcanza al prestador que no tiene agencia ni corretea, no solo se contraría el espíritu de la ley que es el de establecer un impuesto prohibitivo, no confiscatorio, para combatir al que presta aislada encubiertamente, imponiendo condiciones excesivas, obligándolos a asociarse y a formar una institución de créditos, lo que tornaría prácticamente posible la vigilancia y el control del Estado".

"Se ataca de inconstitucional al decreto, como si él crease la patente, como si invadiese facultades privativas de la Legislatura, cuando lo único que hace es reglamentar la ley de patentes en el rubro de los agentes y corredores de prestamos. Lo hace por separado y no en el decreto general reglamentario de toda la ley de patentes, por la sencilla razón de que esta sanciona gravámenes fiscales con la excepción exclusiva, de la patente a los prestamistas, que es de otra clase. Este impuesto no es fiscal sino de moralidad pública, de saneamiento del crédito, tendiendo a suprimir los excesos de la usura que busca ciertas formas aparentemente lícitas por medio del sistema de los contratos de hipotecas, prenda, etc."

El art. 75 de la ley de patentes de 1924 faculta al P. E. para reglamentarla, de acuerdo con el art. 107 de la Constitución provincial.

Hago presente a V. E. continúa la demandada, que aún en el caso de que se creyese, lo que sería un error, que la señora de Cook no esta comprendida entre los

agentes o corredores de préstamo siempre le serían aplicables las siguientes disposiciones arts. 47 a 67 inc. 4 que consideran su caso, de infracción el 68 que trata de la multa, el 73 que crea el derecho a denunciar, etc. y el 74 que prohíbe al P. E. perdonar las multas en que incurran los infractores (ley de patentes 1924).

Después de algunas consideraciones destinadas a justificar el impuesto impugnado que solo tiende a combatir la usura y a moralizar los préstamos, y de sostener que tales fines no pueden ser contrarios a la Constitución Nacional, termina el representante de San Juan solicitando el rechazo de la demanda, con costas.

Abierta la causa a prueba y agregada la producida a fs. 78, las partes presentaron los alegatos respectivos a fs. 83 y 93 y el señor Procurador General dictaminó a fs. 103 llamándose los autos para definitiva a fs. 104 vta., y

Considerando:

Que entre los principios generales que predominan en el régimen representativo republicano de gobierno, ninguno existe más esencial a su naturaleza y objeto, que la facultad atribuida a los representantes del pueblo para crear las contribuciones necesarias para la existencia del estado. Nada exterioriza más la posesión de la plena soberanía que el ejercicio de aquella facultad, ya que la libre disposición de lo propio, tanto en lo particular como en lo público, es el rasgo más saliente de la libertad civil.

Todas las constituciones se ajustan a este régimen entregando a los Congresos o legislaturas este privilegio exclusivo pues como enseña Cooley, "en todo estado soberano el poder legislativo es el depositario de la mayor suma de poder y es, a la vez al representante mas inmediato de la soberanía".

Nuestra Carta, en sus arts. 4, 17 y 67, consagra la máxima de que solo el Congreso impone las contribuciones nacionales, y estas disposiciones, en

virtud de lo sintéticamente expuesto, ha de entenderse como bases inmutables igualmente para los gobiernos de provincia, con referencia a las propias legislaturas, toda vez que los estados particulares deben de conformar sus instituciones a los principios de la Constitución Nacional expresa o virtualmente contenidos en ella. (Arts 5, 31, 33 y 106 de la Constitución Nacional)

Que con arreglo a las prescripciones mencionadas, en la Provincia de San Juan no pueden hacerse efectivos otros impuestos locales que los creados por las leyes u ordenanzas del mismo carácter, sin que sea posible al P. E. establecer otros o extender los existentes a distintos objetos que los expresamente previstos en aquellas leyes. El poder para reglamentarlas se refiere únicamente a la facultad de dictar normas para su mejor ejecución, pero no cabe admitir que bajo este pretexto puedan alterarlas en su espíritu o aplicarse más allá de su propósito expreso. Una prerrogativa semejante consentida en el P. E. portaría la destrucción de la división de poderes y por tanto del sistema republicano representativo.

Que las constancias de autos revelan, sin dejar lugar a dudas, que a la actora se le ha aplicado y cobrado un impuesto sin fundamento legal, inexistente en ley alguna anterior a su cobro y solo creado, por extensión, un decreto del Poder Ejecutivo.

En efecto, examinando las leyes de patentes que han regido en la Provincia desde 1924 hasta 1926, se observa que en los años 1924 y 1925, no existe impuesto alguno "a toda persona que ejecute operaciones de préstamo", el que aparece, como nuevo, en la ley de 30 de diciembre de 1926, fecha indicativa de que tal gravamen solo rige para 1927. Es cierto que en el decreto del P. E. de 31 de Marzo de 1925 con motivo de reglamentar el art. 1º, inc. 1º letra A, título "Agentes comisionistas o comerciantes viajantes" en su art. 5º, ley de patentes, se declara comprendida en dicho rubro a toda persona que efectúe operaciones de préstamo en dinero, pero se percibe claramente que esa declaración es inusitada y totalitaria de los términos de la ley que se ha

referido sola y expresamente a los "Agentes o corredores de préstamos, descuentos y compradores de sueldos", especificación esta en que no se halla comprendida la persona que opera con su propio dinero. La extensión hecha por P. E. esta fuera de sus facultades reglamentarias y usurpa, a todas luces atribuciones puramente legislativas, como se entendió en la misma Provincia de San Juan; al convertir en ley el decreto de la referencia (ley N 218, art. 5°). Es cierto también que el P. E. al fundar aquél decreto, invoca su origen democrático y los altos propósitos de combatir la usura, al abrigo de la cual "se han producido despojos inicuos y llevado la intranquilidad a muchos hogares de trabajo, de orden y de paz", pero no lo es menos que estas invocaciones, cuando no concuerdan con los hechos, pierden su importancia convirtiéndose en avanzadas abstracciones que no inspiran respeto. Lo esencial es que cada uno de los poderes públicos se desenvuelva bajo su régimen legal y sin ultrapasarse los límites precisados dentro de la base de su institución. Esta Corte, en oportunidad semejante al caso presente, dijo: "Los altos fines de saneamiento social aun refiriéndose al loable empeño de combatir la usura como uno de los males más abominables que pueda sufrir una colectividad, no autorizan, sin embargo, el quebrantamiento de principios orgánicos y leyes fundamentales del país y menos si la transgresión emana de los poderes del Estado, cuando se arbitran, en nombre del bien público panaceas económico-financieras elaboradas al margen de las instituciones ... (Fallos: tomo 148, pág. 80).

A ninguna autoridad republicana le es dado invocar origen o destino excepcionales para justificar el ejercicio de sus funciones más allá del poder que se le ha conferido, pues "toda disposición o reglamento emanado de cualquier departamento o de algún empleado, que extralimite las facultades que le confiere la Constitución, o que esté en oposición con alguna de las disposiciones o reglas en ella establecidas, es completamente nulo". (Cooley, Derecho Constitucional, pág. 20, Trad. Carrié, Ed. Peuser, 1898)

Que los impuestos y multas cuya devolución se solicita por la actora, no le son legalmente exigibles por dos razones de orden fundamental: 1° porque los correspondientes a 1924, 25 y 26, son la consecuencia de un gravamen creado por decreto, como se ha visto; y 2° por cuanto la ley de 30 de Diciembre de 1926, no debe regir en el caso para actos ejecutados antes de su vigencia, pues, como lo ha resuelto esta Corte, el efecto retroactivo de la ley no cabe aplicarse a una situación definitivamente creada al amparo de la legislación procedente. En el caso actual, como se desprende de autos, la actora hizo operaciones de préstamos en épocas en que estas no estaban gravadas, con impuesto especial de patentes al prestamista, y cesó de efectuarlos en presencia de la patente creada por ley.. (Ver planilla que acompaña la demandada, fs. 18). La no retroactividad de la ley, si bien es un principio de mero precepto legislativo, adquiere carácter constitucional cuando la aplicación de la nueva ley priva a un habitante de la Nación de algún derecho incorporado a su patrimonio en cuyo caso aquel principio se confunde con la garantía relativa a la inviolabilidad de la propiedad teniendo en cuenta que esta palabra "comprende todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de si mismo, fuera de su vida y de su libertad" (Fallos: tomo 137, pág. 47 y 294, su doctrina).

Que no es dudoso que en el caso, la actora ha sido privada, sin sentencia ni ley de una parte de su patrimonio, en virtud exclusivamente de una resolución del Poder Ejecutivo que creó un impuesto especial a pretexto de reglamentar la de patentes, o a mérito de una ley ad hoc, la número 218, que adoptó el mismo impuesto a partir del año 1927, sin que de sus términos se infiera que el legislador pretendió darle efecto retroactivo, para operaciones realizadas con anterioridad a su vigencia.

Que, bajo los concepto expuestos, corresponde decir que el decreto de Marzo 31 de 1925 en su art. 5° y en cuanto crea un impuesto nuevo, es violatorio del régimen representativo republicano garantido por la Constitución Nacional y de los principios consagrados en sus arts 4, 5, 17, 31, 33 y 106 y que la aplicación

de la ley 218 art 5°, a la actora en el caso, es igualmente violatoria del art. 17.

Que bastan los considerandos precedentes, para evidenciar el derecho de la demandante ya que los hechos en que esta se funda no han sido desconocidos estando asimismo justificados por la documentación agregada.

Que, en consecuencia, las resoluciones administrativas impugnadas dictadas a mérito de la ley y el decreto que se declaran violatorios de la Constitución, adolecen del mismo defecto fundamental y les alcanza por tanto, aquella declaración.

Por estos fundamentos, de acuerdo con lo dictaminado a fs. 103 por el señor Procurador General y los concordantes expuestos por la actora en su alegato de fs. 83, se hace lugar a la demanda, declarándose que la Provincia de San Juan está obligada a devolver a doña Sara Doncel de Cook la suma de cuarenta y seis mil quinientos pesos moneda nacional, indebidamente cobrados por impuesto de patente y multa por los años 1924 a 1927, con más los intereses a estilo de los que cobra el Banco la Nación, computados desde la notificación de la demanda y dentro del término de treinta días de notificada la presente, sin costas, atento a la naturaleza de las cuestiones debatidas. Notifíquese y archívese previa reposición de papel.

A. Bermejo. - J. Figueroa Alcorta. - Roberto Repetto.  
- R. Guido Lavalle. - Antonio Sagarna.