

UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CONSIDERACIONES

SOBRE LA

LEY DEL PRESUPUESTO

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

POR

ALFREDO F. VIDAL



MONTEVIDEO

IMPRESA ARTÍSTICA Y LIBRERÍA, DE DORNALECHE Y REYES

Calle 18 de Julio, núms. 89 y 89 A

1892

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CLAUSTRO DE LA FACULTAD

RECTOR:

Doctor don Alfredo Vásquez Acevedo

DECANO:

Doctor don Eduardo Brito del Pino

CATEDRÁTICOS

Filosofía del Derecho.....	»	»	Doctor don Federico Acosta y Lara
Derecho Romano.....	»	»	Luis Piñeyro del Campo
Derecho Civil.....	»	»	Juan P. Castro
»	»	»	Serafio del Castillo
Derecho Comercial.....	»	»	Eduardo Vargas
Derecho Constitucional.....	»	»	Justino J. de Aréchaga
Derecho Penal.....	»	»	Martin C. Martínez
Derecho Internacional Privado.....	»	»	Gonzalo Ramírez
Economía Política.....	»	»	Carlos M. de Pena
»	»	»	Eduardo Acevedo
Procedimientos Judiciales.....	»	»	Pablo De-María
»	»	»	Eduardo Brito del Pino
Derecho Internacional Público.....	»	»	Antonio M. Rodríguez
Derecho Administrativo.....	»	»	Carlos M. de Pena
Práctica Forense.....	»	»	Alfredo Vásquez Acevedo
Medicina Legal.....	»	»	Eliás Regules

SECRETARIO:

Doctor don Enrique Azarola

PADRINO DE TESIS:

Doctor don Carlos M. de Pena.

PADRINO DE GRADO:

Doctor don Luis Piñeyro del Campo.

A mis padres.

ESTUDIO

SOBRE

LA LEY DEL PRESUPUESTO

Los autores están conformes en definir la Ley del Presupuesto, diciendo que es el estado en que se calculan los recursos y gastos de una nación, para un período de tiempo determinado.

El estudio de esta materia no puede ser más trascendental; sin su existencia no hay nación organizada; sin su perfeccionamiento no hay orden económico posible.

Sin embargo, aun en los actuales días, son pocas las naciones que lo tienen como sería de ambicionar.

La historia del pasado nos enseña que por todas partes el desorden económico y financiero ha sido nota saliente; por lo que no debemos admirarnos de lo que pasa en la actualidad.

Rigorosamente hablando, no hay presupuestos más que en las naciones de gobierno constitucional, donde

la creación de los impuestos, y su distribución en gastos, se halla sometida al voto de las asambleas populares.

En los países con otras formas de gobierno si existen, careciendo de control, su existencia es innecesaria.

El estudio de la materia que nos ocupa en nuestro país, se puede decir que es un espejo que refleja con exactitud matemática todos nuestros desórdenes y vicisitudes.

Se ha cumplido la ley del desenvolvimiento histórico de los pueblos, y aun nos falta, desgraciadamente, mucho que andar, para llegar á la altura de las naciones más adelantadas.

Todos los Estados necesitan para vivir, de ciertos gastos indispensables, inevitables, que están en relación con su grado de progreso y de cultura.

En todas partes los miembros de la sociedad han aceptado, con más ó menos espontaneidad, el contribuir á estas erogaciones.

Y vemos que caracteriza á los más adelantados, á los que se gobiernan por sí mismos, el que el pueblo que hace los sacrificios sea el que los gradúe y aplique el fruto de su sudor.

En medio de las oscuridades del pasado resuena una que otra voz, que adelantándose á su época, determina los principios de justicia y de equidad.

Ha llegado hasta nosotros, y es siempre citada la frase de Felipe de Commines: «No hay señor sobre la tierra que pueda imponer cargas ó contribu-

ciones á sus súbditos sin su previo consentimiento, más que por tiranía y violencia.»

Sin embargo, la historia de las naciones nos enseña que la declaración que tanto eleva á Commines era aceptada y respetada en muchas de ellas.

El célebre historiador Motley, dice que en Holanda, por la Gran Carta, la Asamblea tenía de toda antigüedad el derecho de reglamentar el comercio, las industrias, fijar los impuestos y declarar la guerra.

Macaulay se expresa en términos parecidos, á propósito de la Inglaterra, y dice que este derecho de los Parlamentos se pierde en la noche de los tiempos.

A pesar de estos antecedentes históricos, es á la Francia del 89 que le cabe la gloria de haberle dado real y capital importancia al principio que venía germinando en todos los pueblos.

En la actualidad ya es un axioma popular el que los impuestos deben ser determinados por los mandatarios de los pueblos que los pagan.

Dentro de las naciones que presumen de civilizadas, únicamente en Rusia, el monarca no tiene en esto el control de las Asambleas.

Mas, para pasar del terreno de los principios al de las realidades, mucho han andado los pueblos, y mucho tendrán que andar.

Son múltiples los problemas que se presentan con ocasión de esta materia, y difícilísima su solución práctica.

Para estudiar el presupuesto en los diversos períodos de su formación ó gestación, ha sido aceptada universalmente la división siguiente:

Preparación.— Voto.— Ejecución.— Control del Presupuesto.

CAPÍTULO I

Preparación del Presupuesto

En la actualidad es principio seguido en todos los países, sancionado por casi todas las Constituciones, ya se trate de Repúblicas más ó menos democráticas ó de las Monarquías constitucionales ó absolutas, el que el Poder Ejecutivo tenga la iniciativa en la formación de la ley de las leyes, el Presupuesto.

No es difícil darse cuenta de la utilidad y ventaja que se obtiene otorgándole al Ejecutivo esta atribución.

Prueba de ello es su aceptación universal.

Sólo el Gobierno, dado su rol en el Estado, puede darse cuenta exacta de sus necesidades, apreciarlas en toda su estimación, y tener conocimiento completo de los recursos con que pueden satisfacerse.

Un orador del tiempo de la Restauración explicaba con estilo más poético las conveniencias de la práctica precitada, diciendo: « El piloto encargado de conducir la nave, es el único juez capaz de apreciar la dirección y extensión que deben llevar las velas, pues dada la situación que ocupa, no hay quien como él pueda apreciar la dirección del viento, la importancia de las corrientes. »

Si es cierto que todos los países encargan al Ejecutivo de la formación del Presupuesto, lo hacen con más ó menos restricciones.

La Inglaterra, nación en que el Parlamento tiene una importancia predominante, es, dentro de los países de libertad, donde se le concede con mayor extensión á la Corona la prerrogativa que nos ocupa; llega hasta el punto de que el Parlamento no se permite ningún aumento ni reducción en los gastos, ninguna limitación de recursos.

En Francia nos encontramos con distintas prescripciones: las Asambleas tienen el derecho, conjuntamente con el Ejecutivo, de iniciar reformas en la ley del Presupuesto.

Si nos dirigimos á la gran República del Norte, crearemos en el primer momento que, abandonando los hábitos de las demás naciones, ese modelo de las democracias ha acordado al Poder Legislativo su iniciación en absoluto; pero con un poco de estudio, nos convenceremos de que en realidad las Cámaras no dan un paso sin consultar al Ejecutivo.

Y aun más, que las Comisiones no pueden expedirse sin haber tenido en cuenta (pues es principio constitucional) los informes de los Ministros, y principalmente del Secretario del Tesoro.

En nuestro país, siguiéndose la corriente general, también es prescripción constitucional la citada iniciativa del Ejecutivo.

El art. 82 de la Constitución dice: « El Presidente

debe presentar anualmente á la Asamblea General el Presupuesto de gastos del año entrante y dar cuenta instruída de la inversión hecha en el anterior. »

Es un principio de buena administración, no se cansan de repetir la ciencia y la experiencia, el que los ejercicios económicos estén separados unos de otros por líneas precisas.

La importancia de esta división no puede ser más grande: es una limitación á los desórdenes del Poder Administrador; pues el hecho de tener que dar cuenta de sus actos y hacer públicos sus irregulares manejos, ha de ser baluarte poderoso á sus atentados.

Al mismo tiempo regulariza las finanzas, pues reuniéndose á cada período de recursos propios, impide que se empleen los de un ejercicio en otro; lo que será causa de los mayores desequilibrios.

Una cuestión ha sido objeto de debate entre los autores, aunque en la práctica casi es unánime su resolución.

¿Es conveniente que dure un año el ejercicio económico, ó debe dársele más extensión? Decía que era casi unánime la adopción del período de un año, porque la única excepción á esta regla la producen algunos pequeños países, y los Estados Unidos, cuyo ejercicio dura dos años.

Sin embargo, quizá tratándose de las grandes naciones, perfectamente organizadas, con formas de Gobierno estables, en que, por consiguiente, los cambios se producen lentamente, sería conveniente la adop-

ción de períodos más largos, teniendo en cuenta las dificultades con que se tropieza en su formación y el tiempo enorme que le roba á la Asamblea, haciéndole abandonar asuntos muchas veces importantes, ó sancionarlo á tambor batiente; siendo esto último lo que generalmente acontece.

Se puede decir que, en parte, algunos Estados como la Inglaterra y la Holanda, han adoptado períodos de algunos años de duración y probablemente en la forma más conveniente; pues en esas naciones no se estudia y se discute año por año toda la ley del Presupuesto.

El Gobierno se limita á pedir el examen de las partidas que tratan de materias ó servicios accidentales, anormales, transitorios, y de las nuevas necesidades; y de esta manera, teniendo más tiempo para su estudio, pueden las Cámaras votar con más conocimiento de causa.

La objeción que se le hace á este procedimiento está basada en que se coarta la intervención parlamentaria; mas, en nuestra opinión, es lo contrario lo que acontece, siendo mucho más beneficioso para el país.

Ahora, si se trata de sociedades en completa inestabilidad, en que las crisis de todo orden se producen en todos los momentos; siendo, por consiguiente, toda previsión imposible, deben ser los años económicos de duración bien corta.

Si en la materia que acabamos de estudiar hay gran igualdad entre las legislaciones, no pasa lo mismo

en cuanto á la época del año en que deben empezar á regir los ejercicios.

En Francia el año fiscal coincide con el civil: empieza el 1.º de Enero, concluyendo el 31 de Diciembre.

Otros países, como Inglaterra y Alemania, han elegido este año partiendo del 1.º de Abril; en Estados Unidos é Italia empieza el 1.º de Julio.

Están de acuerdo los estadistas y hombres de ciencia, de que es más conveniente el que parta el año de Abril á Julio.

Aun en Francia, en que todavía no se ha conseguido realizar el cambio, á pesar de los múltiples esfuerzos llevados á cabo por sus políticos, la idea predominante es que éste se imponga.

Se dice que empezando á regir en Enero, sucede que el proyecto que debe presentar el Ejecutivo se comienza á preparar con demasiada anticipación, lo que da como resultado que los datos carezcan de precisión.

Es axioma en esta materia, el que el proyecto debe organizarse lo más próximamente del año en que va á ser ley.

En Inglaterra, nación donde indudablemente se efectúan con más seriedad y buen tino todas estas operaciones, se llega al punto de que el Canciller del *Exchequer* hace los últimos estudios unos días antes de la presentación del proyecto.

(Prevaliéndose de la dificultad que existe de hacer

cálculos serios para épocas distantes, se abusa voluntariamente de los cálculos optimistas productores de los déficits, créditos suplementarios y demás enemigos de las finanzas organizadas.)

Se dirá: ¿y por qué no se hacen los cálculos, aun en los países cuyo año económico es de Enero á Diciembre, en los últimos meses del período á finalizar?

La razón es obvia.

En Francia, por ejemplo, en los meses de verano, las Cámaras, debido á los elementos de que están en su mayoría constituídas — agricultores y comerciantes, que abandonan sus tareas parlamentarias para ocuparse de las particulares; y en parte por la inclinación propia de todo hombre en esos meses del año, — no funcionan, siendo el invierno el período de labor.

Por lo tanto, teniendo el Ejecutivo que presentar su proyecto en los últimos meses del período á finalizar, resulta que viene á coincidir la época de presentación con la de inacción parlamentaria.

Es consecuencia de esto, el que las Cámaras examinen el proyecto de ley generalmente á los seis meses de su presentación.

Con el año empezando en Junio, el proyecto del Ejecutivo será presentado en el invierno; es decir, en el período de actividad parlamentaria, y por lo tanto analizado inmediatamente.

Estas ventajas explican el abandono por toda la Europa del sistema que aun rige en Francia.

La historia parlamentaria de nuestro país registra innumerables cambios producidos en la materia que acabamos de tratar, sin que de ellos en realidad se hayan desprendido ventajas apreciables.

La mayor parte han sido debidos á las necesidades del momento.

Para los primeros Presupuestos correspondientes á los años 30 á 34, el año económico contaba del 15 al 15 de Febrero.

En el citado año 34 se sanciona nueva ley, disponiendo que el ejercicio marchara del 15 al 15 de Junio.

El año 36, por iniciativa de la Cámara de Representantes, se trató de prolongar el año económico hasta Diciembre; es decir, darle cinco meses más de vida; pero esto no llegó á ser ley.

Por ley del 7 de Marzo de 1837, se ordenó contar el año que nos ocupa, de Enero á 31 de Diciembre.

El objeto de este cambio fué dar tiempo al Poder Ejecutivo para preparar el proyecto de Presupuesto general, á fin de ser presentado con las cuentas generales de la administración, á la apertura de las Cámaras, según lo dispuso la ley del 15 de Junio de 1836.

Otros proyectos de cambios murieron en el vacío, como el que se intentó el año 58, tratando de hacer partir el ejercicio del 1.º de Marzo.

Las prolongadas guerras y revoluciones, azote de nuestra patria, desorganizándolo todo, fueron causa

de que en los años 48 y 50, los años económicos, por resolución de las Asambleas, se extendiesen en 6 y 8 meses más.

En el año 59 también nos encontramos con que las Cámaras le indican al Ejecutivo que debe presentar para ese año, un proyecto de Presupuesto de 18 meses de duración, continuando en vigencia la ley de 7 de Marzo de 1837, hasta el año 83.

En esta época, por iniciativa del Ejecutivo, el año económico ó financiero— como se le ha dado en llamar en nuestro país, no siendo este vocablo castellano— se resolvió que debería empezar á regir el 1.º de Julio para terminar el 30 de Junio.

Es cosa comprobada que el fin que persiguió el Ejecutivo al iniciar este cambio, fué hacer pasar desapercibido el déficit á producirse en el ejercicio que corría.

Transformado el año económico, se hacían votar nuevos recursos. Mas, sin entrar á profundizar los secretos impulsos que guiaron al Gobierno en su empresa, se debe reconocer que el cambio es provechoso para nuestro país, como está comprobado para los de Europa.

Empezando las sesiones de las Cámaras, ó siendo las sesiones ordinarias del 15 de Febrero al 31 de Junio, sucedía, rigiendo el año de Enero á Diciembre, que el Ejecutivo presentaba el proyecto de Presupuesto en los primeros meses del año anterior á aquel en que debía comenzar á ser ley; y por lo tanto, re-

sultaba que venía á votarse ó sancionarse seis ú ocho meses por lo menos antes de la época en que debía regir.

En las circunstancias actuales el proyecto viene á ser ley á raíz de su estudio por la Asamblea.

En el cambio que acabamos de estudiar, se puede decir que los medios justificaron el fin.

Desgraciadamente, si es cierto que en teoría la alteración se imponía, la práctica no nos ha hecho apreciar ningún beneficio.

La transformación de esta ley no ha contribuído á que se prevea mejor, no ha impedido que se gaste más, y á su amparo hemos visto aumentarse de año en año el monto de nuestros Presupuestos, sin ventajas, y sí con gran perjuicio para los intereses generales.

Causa de todo esto es nuestra falta de previsión, que ha contribuído á llevarnos al borde de la tumba.

Los hombres de ciencia que se han ocupado en todos los países del estudio de estas cuestiones, nos dicen que para llegar al estado de relativa perfección en que hoy se presentan los proyectos de Presupuesto, han sido necesarios años y años de lucha entre los Poderes Administradores y los Parlamentos.

Sería preciso formar una lista interminable para enumerar todas las condiciones que debe reunir un buen proyecto de ley de Presupuesto.

León Say ha dicho: «sinceridad, claridad, economía, equilibrio,» etc.

Los proyectos de ley sobre Presupuesto deben describir in extenso todas las operaciones de recursos y gastos, sin confusiones ni atenuaciones.

Conjuntamente al proyecto de gastos, se deben acompañar los cálculos de recursos, para que teniendo en cuenta las rentas, puedan los legisladores hacer los aumentos ó disminuciones, sacrificando ó beneficiando, según su utilidad más ó menos grande, unos ú otros servicios.

Deben ir detallados lo más posible en las distintas planillas, y acompañados de una exposición de motivos, que sirva de guía á los legisladores y les dé la clave de las razones que han motivado los aumentos ó disminuciones.

Sirva de ejemplo á lo que antes citábamos sobre lo lentamente que se ha progresado en esta materia, el hecho citado por Sir Erskine May, de que en Inglaterra el año 48 el Parlamento declaraba que no podía aplicar eficazmente las rentas del Estado, si no se le hacía conocer el monto completo de los impuestos y demás fuentes de rentas públicas.

Pues bien: á pesar de esta declaración, recién el año 56 consiguió que todas las rentas públicas pasasen ante sus ojos, que estuvieran bajo su control.

Este antecedente, á guisa de ejemplo, que podríamos repetir al infinito si nos ocupásemos de otros países, exige que no nos admiremos al examinar la historia de nuestros Presupuestos en toda su desnudez.

Si prestamos atención á los primeros, después de constituidos en nación independiente, veremos que eran de los más confusos é inexactos.

Nos encontraremos con que ni se designan rentas con qué cubrir las erogaciones.

Se declaraba solamente que quedaban comprometidas las rentas generales de la nación.

Se presentaban los gastos de cada oficina pública en globo, de manera que era imposible, ó muy difícil, apreciar lo que ganaba cada empleado, ó el número de ellos en cada repartición.

Ya en esa época vibra en nuestro Parlamento la palabra de uno de nuestros antepasados notables, el constituyente Barreiro, quien hace palpables los inconvenientes de la presentación del Presupuesto en globo, pues no solamente imposibilita al legislador para cumplir con la prescripción constitucional, sino que hasta viene á ser causa de que el Ejecutivo haga las trasposiciones que más le acomoden.

El año 32, el Poder Legislativo, tratando de organizar el Presupuesto, dispuso que conjuntamente con el proyecto general, debería el Ejecutivo enviar una relación de todas las rentas que hubiesen estado en ejercicio el año último — *el importe que haya producido cada una*, y de lo que se calcula deben producir en el año corriente, — para aplicarlas al pago de los gastos presupuestados.

Exigir la relación de las rentas en ejercicio el año último y el importe que ha producido cada una, es

ni más ni menos que presentar á la Asamblea la base de evaluación automática que tanto se pregona hoy como novedad, y que podemos, como lo decía en un curso de Derecho Administrativo el Dr. Pena, anotar como una conquista en las leyes que se refieren á la gestión de la Hacienda Nacional desde los primeros días del Gobierno patrio,

Con los defectos enunciados siguiéronse presentando hasta el año 36, en que se empieza á conseguir lo ambicionado por el constituyente Barreiro.

Se entra en detalles, como el de determinar el sueldo de los empleados.

Recién el año 38 nos encontramos con un proyecto de ley de Presupuesto, amoldado en parte á lo que dicta la ciencia; es decir, con su cálculo de recursos en forma, calcado en el producto del período anterior.

Y si es verdad que se votó una cantidad para atender á los gastos extraordinarios, también es cierto que la anormalidad constante en que se encontraba el país así lo exigía.

Del año 39 al 61 pasa por sobre nuestra patria un vendaval de desgracias: todo fué desquicio y anarquía; ni el nombre se cita de algo parecido á un Presupuesto.

De tiempo en tiempo los Gobiernos piden á las Asambleas auxilios, recursos con qué atender á las constantes guerras, que al decir de un distinguido escritor, como el buitre de la fábula, nos devoraban las entrañas.

Recién el año 62 empieza en parte á regularizarse la marcha financiera, apareciendo algunos Presupuestos, no superiores, sin embargo, al del año 38.

En todos los posteriores al 62, vemos después del cálculo de recursos, la siguiente declaración: « Autorízase al Ejecutivo para que haga las reducciones y trasposiciones que crea convenientes, sin excederse de la suma destinada á los gastos públicos. »

Esta simple autorización da por tierra con todas las prerrogativas de la Asamblea; le arranca de un golpe sus preciosos privilegios, que son una de las emanaciones de la soberanía, y hace inútiles todos los esfuerzos y fatigas de la discusión de la ley de las leyes.

Nuestros legisladores no se dieron ó no quisieron darse cuenta de lo anteriormente citado, pues recién el año 80 se levantan voces del seno de la Asamblea exigiendo el abandono de tales prácticas constitucionales.

Corresponde á la Comisión de Hacienda del Honorable Senado, compuesta de los señores Figueroa, César y Salvañach, el alto honor de haberse expedido aconsejando la supresión de tan viciosas prácticas.

La autorización citada importaba, á juicio de la Comisión, una delegación de la Asamblea, á quien exclusivamente incumbe la formación del Presupuesto en todos sus detalles.

A pesar del grito de alarma partido del Senado, y

de la conformidad aparente de los padres de la patria, no fué posible obtener el abandono de la inconstitucional práctica sino en parte, y eso solamente en el Presupuesto correspondiente al año 82.

En este Presupuesto se autorizaban las trasposiciones, pero sólo en materia de eventuales. Ello era un gran paso dado; porque para un país aun en estado embrionario como el nuestro, no podemos pedir la aplicación de los principios de la ciencia en toda su extensión.

Y la experiencia enseña que conviene darle cierta latitud en el obrar al Ejecutivo; que no podría subsistir, muchas veces, si se le exigiese que se limitase á obrar dentro de las severas prácticas constitucionales.

En la forma autorizada por la ley del año 82, la inconstitucionalidad disminuye notablemente, y el buen sentido aconseja su sanción, tanto más que *natura non facit saltus*.

Desgraciadamente, en la mayor parte de los Presupuestos siguientes no se cumple el progreso, cayéndose, por el contrario, en las prácticas malsanas.

Otro punto también de capital importancia, y que por lo tanto ha llamado la atención de los hombres que de esta materia se ocupan, es el de la época en que el Ejecutivo debe presentar el proyecto de recursos y gastos á la Asamblea para su estudio y sanción.

En algunas naciones se ha llegado hasta determi-

nar en la Constitución dicha época. En el artículo 141 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires se dice: «El Poder Ejecutivo remitirá al Congreso en el mes de Mayo los presupuestos de la administración y las leyes de recursos.»

Esta disposición de la Constitución de Buenos Aires debería ser imitada.

Primeramente por la conveniencia que existe en la presentación de dicho proyecto de ley dentro del término más próximo al nuevo año económico á regir. Y su determinación en la Constitución da provechosos resultados, porque los gobernantes se atreven más difícilmente á violar las solemnes declaraciones de las Cartas fundamentales, que las simples leyes, de fácil derogación.

En nuestro país, recién el año 37 nos encontramos con alguna disposición á este respecto.

Por ella se ordena que el Ejecutivo presentará el Presupuesto general, según lo dispone el art. 82 de la Constitución, dentro de los quince días siguientes á la apertura de las sesiones del Cuerpo Legislativo.

A medida que se fueron transformando los años económicos, se determinaba época para la presentación de la importante ley.

A pesar de esto, pocas veces el Ejecutivo ha cumplido con esta prescripción; y la verdad es que sería injusticia proferir una palabra de reproche contra los diversos Gobiernos que han dirigido la marcha de la Nación: hay que recordar que vivieron en un perpetuo caos.

¿Cómo se confecciona el proyecto á remitir á la Asamblea por el Ejecutivo?

En nuestro país, en que está todo por crearse en materia administrativa, se nota, como en todas las demás relaciones, la falta de una ley de contabilidad, que, como en la mayor parte de las naciones, determine la marcha á seguirse para formar el proyecto de ley con arreglo á las bien entendidas necesidades públicas.

Mas, si es cierto que se impone la necesidad de crear un Código de la naturaleza del citado, y que no se conoce ninguna iniciativa en ese sentido, en un país en que se ha gastado tanto tiempo en discutir leyes inútiles ó perjudiciales, en la práctica, con más ó menos perfección, se ha adoptado el sistema que la experiencia ha aconsejado en todas partes.

Desde el principio del año, los jefes de reparticiones reunen y observan cuáles son las necesidades de las oficinas ó servicios que dirigen, para remitirlos á su debido tiempo al Ministro del ramo.

Éste, agrupando todos los antecedentes propios á su cartera, forma el presupuesto especial de las materias de su incumbencia.

Realizadas estas operaciones, se tratan en acuerdo general de Ministros los diversos proyectos parciales, y teniendo en cuenta sobre todo las opiniones del Ministro de Hacienda, que es el que tiene en último término la responsabilidad de la obra, dado su carácter de creador de recursos, queda confeccionado el pro-

yecto y en estado de ser remitido á la Asamblea.

Es de práctica en algunas naciones, obligatorio en otras, acompañar al Presupuesto de una exposición de motivos que, ilustrándolo, determine las causas que han llevado al Poder Administrador á hacer el cálculo de recursos en tal forma, y que justifique la razón de la creación de un servicio ó la desaparición de otro.

En nuestro país casi siempre han existido estos intérpretes, mas generalmente pobres de comentarios.

Cierto es que hasta diez años ha, su necesidad no se imponía, dada la pobreza de nuestra máquina gubernamental.

Nuestra Constitución, lo mismo que la Argentina y que la Chilena, dice en su artículo 82 que el Poder Ejecutivo presentará anualmente á la Asamblea el Presupuesto de gastos del año entrante.

No dice absolutamente nada sobre los recursos para cubrirlos. ¿Fué olvido de los constituyentes, ó consideraron que se sobrentendía?

Dice Alberdi: «¿Por qué ese silencio sobre el cálculo de entradas? Por la natural dificultad de efectuarlo en países que han destruído con el régimen colonial el antiguo sistema de rentas; y no habiendo creado uno nuevo en su lugar, no contando con la seguridad de las que se poseen, ni pudiendo calcular sus resultados, á causa del movimiento incesante de una sociedad en formación, es imposible, en cierto modo, sujetar á cálculo seguro el valor y la natura-

leza de las entradas, que, por otra parte, dependen de la extensión de los gastos, casi todos imprevistos y extraordinarios, como las necesidades de estos pueblos urgidos, cuando no por la guerra, por la necesidad de su progreso material é inteligente.»

La argumentación del distinguido estadista satisface.

Pero esa época de transición ó de formación ha pasado, el país tiene ya un sistema permanente de hacienda, puede decirse, y por lo tanto el Gobierno tiene en la actualidad datos ciertos en qué fundar un cálculo de recursos.

Por lo tanto, como ya lo han comprendido nuestros Gobiernos y nuestras Asambleas, haciéndolo obligatorio por ley, se debe, como lo determina la ciencia, acompañar al cálculo de gastos el de recursos.

Del cálculo de recursos presentado, y en relación á su exactitud más ó menos cierta, depende la suerte del ejercicio á correr.

Por ello es que, como dice un autor, á todo Ministro de Hacienda de aspiraciones patrióticas, le debe temblar la mano al escribir la cifra que á su juicio producirán los ingresos para el Presupuesto á remitir á la Asamblea.

En esta circunstancia, siempre será más prudente pecar por pesimista, limitarse á presumir que las rentas públicas permanecerán estacionarias, que contar con reacciones que, sobre todo en nuestro país, tristemente hay que reconocer que no han respondido ó no responden á los presentimientos.

CAPÍTULO II

Voto de la Ley del Presupuesto

En todos los países que en la actualidad tienen derecho á llamarse civilizados, á las Asambleas corresponde examinar en segundo término el Presupuesto, siéndole necesaria su sanción al proyecto presentado por el Ejecutivo para que pueda llegar á ser ley.

El voto del Presupuesto tiene demasiada importancia para que las Cámaras hagan su estudio sin análisis formal; así se ha comprendido, y en todos los Parlamentos, ya en una forma, ya en otra, se ha encomendado á Comisiones su estudio previo.

Para hacerlo con método se puede dividir el examen de esta cuestión en dos partes: estudio por las Comisiones y discusión pública por las Cámaras.

Observando el primero de estos puntos, podríamos decir, de acuerdo con las opiniones de los autores, que son tres las formas en que se han organizado las Comisiones, consideradas en sus rasgos generales:

A estos modelos se les puede llamar, por los países en que se aplican: sistema inglés, americano y francés.

En Inglaterra la Cámara de los Comunes estudia el proyecto que nos ocupa, organizando una Comisión de la que forman parte todos los miembros que así lo deseen. Se dice que una sola moción (que el presidente abandone su sillón) es bastante para transformar una sesión de la Cámara en sesión de la Comisión del Presupuesto.

Este sistema es sumamente aplaudido, porque acelera la discusión y la hace pública, y principalmente porque, como dice Leroy-Beaulieu, todos los miembros capaces de la Cámara pueden formar parte de dicha Comisión, ilustrándola con su ciencia; no es posible separarlos (cosa que pasa con las otras formas) por razones políticas ó de otro orden.

En Estados Unidos el Ejecutivo presenta el proyecto dividido en presupuestos parciales, que por orden de materias son distribuídos á las distintas Comisiones en que se dividen las Cámaras.

En la de Representantes llegan al número de doce, y tienen el carácter de permanentes; pero son dos solamente las que desempeñan papel realmente importante en el análisis de la ley de recursos y gastos.

Según el sistema francés, todo proyecto de ley debe ser discutido en su conjunto por todas y cada una de las distintas Comisiones en que se dividen las Cámaras.

Terminada esta tarea, se constituye una compuesta de miembros de todas las demás é indicados por ellas (cada una envía sus delegados), la que dictamina en último término.

La asistencia á las sesiones de estas Comisiones, está prohibida á todos los demás miembros del Parlamento.

Se ha debatido mucho la cuestión de si estas Comisiones deben ser ó no permanentes; es decir, si los miembros que las componen han de ser electos para actuar en períodos cortos, ó si, por el contrario, deben ser constituídas para todo el tiempo de duración que tenga la Cámara.

En Norte-América han adoptado el sistema de la permanencia, dando buenos resultados; mas en Francia han fluctuado entre los dos sistemas, contando con partidarios uno y otro.

Los que ambicionan la supremacía del Ministerio, son opositores á las Comisiones permanentes, pues dicen que en realidad éstas son las que gobiernan.

Esto es cierto, y como demostración se puede citar el caso de Necker, que con toda su influencia y prestigio fué eclipsado por la autoridad de aquéllas.

Y sin necesidad de ir tan lejos, León Say se expresa en estos términos, que comprueban lo que acabamos de declarar: «No se puede menos que reconocer que la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados tiene una autoridad por sobre todos los Ministros sin excepción.

Es un hecho incontestable que dicha Comisión se ha transformado en algo así como un poder de control general.

Los partidarios del sistema de la permanencia ar-

gumentan diciendo que es con él que se puede conseguir que los que las componen tengan capacidad suficiente.

Se le exige una porción de años de estudio al que se dedica á la abogacía, á la medicina ú otra profesión, porque se supone, y con razón, que no tendrá capacidad en otra forma, y se puede creer que un diputado en unas pocas sesiones se encuentra apto para tratar cuestiones de tal trascendencia y dificultad.

No hay que olvidar que las luces de los miembros de las Comisiones han de ser el faro que dirigirá á la Cámara en las discusiones. »

En los demas países, salvo ligeras modificaciones completamente de detalle, vemos aplicados los mismos procedimientos.

En Austria nos encontramos con modificaciones realmente ventajosas: se ha autorizado á todos los miembros del Reichstag para asistir á las sesiones de los Comités; lo que le da á éstos gran semejanza con los procedimientos ingleses.

Como hemos dicho, está fuera de discusión que es Inglaterra la nación que ha realizado la organización más adecuada á los fines que se persiguen.

Las discusiones de la Cámara en sesión pública duran menos tiempo, porque como todos los miembros del Parlamento han podido formar parte de la Comisión, se encuentran perfectamente en antecedentes de lo que se va á discutir.

No se puede atribuir á otra causa la prontitud con que se termina el análisis de las leyes.

El sistema americano tiene grandes defectos.

El encomendar á las distintas Comisiones el proyecto de ley del Presupuesto, subdividiéndolo, hace imposible su estudio serio, así como su apreciación en conjunto; única manera de que pueda resultar una opinión concienzuda; y agréguese que la división de la responsabilidad entre las distintas Comisiones, hace que éstas no teman tanto el fallo de la opinión pública.

El Presidente Grant se quejaba en un mensaje del derroche de los dineros públicos, resultado de la precipitación con que se votan los gastos del Presupuesto en las últimas horas del Congreso.

De la organización francesa podemos decir que el estudio que hacen las diversas Comisiones, da pésimos resultados. No sirve más que para retardar la sanción de las leyes, sin provecho alguno.

Abandonándose aquéllas mutuamente la labor, no realizan jamás estudios serios, y se preocupan únicamente de hacer política con el nombramiento de los que han de constituir la Comisión especial; de lo que viene á resultar que no son los más preparados los que la forman.

Hay que reconocer, indudablemente, que este sistema es más conveniente que el americano, porque si es cierto que retarda y dificulta la sanción de las leyes, la formación de la Comisión especial hace que su estudio sea más profundo y metódico.

Con el inglés no se puede comparar, porque si el

fin que se ha perseguido es el de que todas las Comisiones—es decir, la Cámara entera,—estudien el proyecto de ley, esto se consigue en menos tiempo, y más ventajosamente, constituyendo, como en Inglaterra, la Cámara en Comisión general.

Con treinta días de menos en las Comisiones y veinte días más de sesión pública, ha dicho León Say refiriéndose á su patria, la nación se impondría más fácilmente de los asuntos que le conciernen y no sería de temer esa especie de gobierno oculto, sin responsabilidad, que pesa sobre las finanzas del país, cargando con tantas inquietudes los espíritus.

Debe tenerse en cuenta que el mejor régimen para las finanzas de una nación es la publicidad la más completa, de modo que el pueblo conozca los menores detalles relacionados con la hacienda pública, y pueda juzgar del destino dado á los dineros que le pertenecen.

Es en la tribuna donde todas las opiniones y todas las soluciones deben producirse.

En la República Oriental los reglamentos de ambas Cámaras, salvo pequeñas modificaciones, son semejantes, y en materia de Comisiones adoptan los mismos procedimientos.

Tanto en la Cámara de Senadores, como en la de Representantes, en los días inmediatos á la apertura de las sesiones, los Presidentes nombran los miembros que han de constituir las distintas Comisiones: siete en la de Diputados y tres en la de Senadores.

Estas Comisiones tienen el carácter de permanentes, y son nombradas anualmente.

En la Cámara de Representantes existen en número de cinco; á saber: de Legislación y Relaciones Exteriores, de Hacienda y Dietas, de Milicias, de Peticiones y revisión de poderes, y de Fomento.

En el Senado son cuatro, con las mismas denominaciones y atribuciones; no se ha creado la de *Fomento*, ocupándose de estas materias la de Legislación.

Al lado de estas Comisiones permanentes funcionan otras especiales, que se nombran cuando la gravedad, importancia ó lo indeterminado del asunto así lo exigen, y son creadas por resolución de la mayoría de la Cámara á indicación del Presidente ó cualquier otro miembro.

Por el Reglamento de la Cámara de Diputados, podrá ésta constituirse en Comisión general para conferenciar sobre asuntos arduos y complicados, que exijan explicaciones preliminares. Pero en dicha Comisión General no se toma decisión alguna.

Para su aplicación estos reglamentos se han interpretado de distintas maneras.

Así, tratándose de proyectos de ley complejos, como, por ejemplo, el que sirve de motivo á estos apuntes, se han estudiado por partes en el seno de las diversas Comisiones.

Como comprobación de este aserto se pueden citar los informes de las Comisiones del Senado para el Presupuesto correspondiente al año 81.

Ya hemos visto, al estudiar el sistema de los Estados Unidos, los graves inconvenientes que se siguen de este procedimiento.

Si con relación á la Cámara de Representantes debemos reconocer que el método que se observa es la fiel interpretación de su Reglamento, no pasa lo mismo con el Senado, puesto que el artículo 64 del de este alto cuerpo dice: «Cuando la materia que haya de tratarse comprenda las señaladas á dos ó más Comisiones permanentes, y no preponderase mucho la que corresponda á una sola de ellas, el Presidente nombrará una Comisión Especial.»

Tratándose de la Ley de Presupuesto, indudablemente este artículo debe emplearse, es apropiadísimo á ella, y viene á salvar los inconvenientes del examen por las distintas Comisiones; pero revisando las prácticas parlamentarias, nos convenceremos de que el artículo citado no siempre se ha tenido en cuenta al tratarse del Presupuesto.

En algunos períodos parece que se ha supuesto que correspondía en absoluto á la Comisión de Hacienda, en atención, probablemente, á que la materia que le está indicada era y es sumamente predominante.

A nuestro juicio, la consideración apuntada podría ser realmente de peso, tratándose de los primitivos Presupuestos, de reducidísimos límites; mas en la actualidad, en que se han aumentado y desarrollado tantos de los fines marcados al Estado; han tomado incremento, elevándose al primer rango, para

los intereses de la Nación, multitud de otras materias, que hacen indispensable un estudio serio por parte de la Asamblea; razón por la cual será más conveniente, siendo más legal, el nombramiento de la Comisión Especial, siempre que en la elección de los miembros que la compongan se busquen las condiciones de honorabilidad, inteligencia é ilustración, puesto que es de presumir que los miembros de la Comisión de Hacienda serán competentes; mas en relación á la materia para que han sido indicados, no es probable que tengan aptitudes enciclopédicas.

Ha sido de práctica, principalmente en el Senado, empleando una disposición de su reglamento (art. 183 y siguientes), constituirse en Comisión General con el objeto de cambiar ideas sobre el Presupuesto.

En nuestra opinión el artículo ha sido bien aplicado, pues aunque dice «para tratar algún asunto arduo y complicado,» creemos que lo son todos los que se relacionan con la ley de las leyes; en esta Comisión no se toma resolución de ninguna especie.

También se encuentran casos en el Senado, en que se ha designado á varias Comisiones para que unidas, como Comisión Especial de Presupuesto, examinen la ley.

En realidad, esto no es más que cumplir con el artículo 64 ya citado.

Por lo que acabamos de enunciar, vemos que en nuestro país se ha adoptado en parte el sistema nor-

té-americano: el estudio por distintas Comisiones dividiendo la ley y tratándola en cada una de ellas bajo un aspecto. No tanto en el Senado, en que se imitan las prácticas francesas, haciendo su estudio una Comisión especial.

Nuestro sistema tiene todos los inconvenientes de los que le han servido de modelo.

Por una parte las sesiones de las Comisiones son reservadas, los demás miembros de la Cámara no pueden asistir, y por lo tanto les es difícil ilustrarse para las discusiones públicas; faltándoles los antecedentes, están obligados á pensar por el cerebro de los que constituyen aquéllas.

¡Cuánto más conveniente hubiese sido servirse de las modificaciones de los austriacos, haciendo públicas las sesiones para los demás miembros de la Cámara, con voz y voto! Pues, como dice Leroy-Beaulieu, es una feliz combinación, para dar á todos los miembros de la Cámara el medio y la ocasión de instruirse en las cuestiones financieras, y para impedir que la Comisión de Presupuesto, gracias al secreto que rodea sus deliberaciones, adquiera un predominio excesivo en perjuicio del Parlamento.

En realidad, y para ser justos, debemos declarar que el sistema empleado por nuestra Cámara Alta es mejor que el francés en cuanto suprime el pesado é inútil estudio de las leyes por todas las Comisiones. Nuestra Comisión Especial bien constituida puede dar tan buen resultado como la que se organiza en Francia.

Hemos dicho bien constituida; pero esto desgraciadamente no es fácil concediendo al Presidente la facultad de organizarla, porque generalmente éste se preocupa más bien (como la historia lo comprueba) de hacer los nombramientos teniendo en cuenta las simpatías de círculo, las afinidades con el Ejecutivo ó la mayoría.

Es sabido que merced á la intolerancia de las mayorías parlamentarias, los miembros de las minorías son siempre excluidos de las Comisiones, y principalmente de la de Presupuesto.

Es más fácil que los electos sean capaces é independientes con las prácticas francesas.

En nuestro país podría resolverse que fuesen nombrados por la Cámara á mayoría absoluta.

Con relación al americano, también el nuestro es más aceptable, más perfeccionado, pues el estudio por una Comisión del proyecto en conjunto, siempre dará mejores resultados.

Si para la Cámara de Diputados sería aceptable un reglamento como el del Senado, con las modificaciones apuntadas, para nuestra Cámara conservadora, teniendo en cuenta su escaso número de miembros, es indudable que el sistema inglés sería la fórmula más afortunada.

Una modificación que también convendría implantar en nuestro país, sería la de señalar á las Comisiones un plazo perentorio para que se expidan, pues así quizás se impediría que asuntos importantes durmiesen el sueño eterno en sus carpetas.

Hay una crítica de mucho peso que se hace á nuestra organización parlamentaria, y que se nota en el punto que nos ocupa.

Según nuestra Constitución, toda ley debe discutirse en ambas Cámaras, y si una de ellas no se conforma con la más mínima modificación que haga la otra rama del Poder Legislador, tienen que ir á Asamblea General.

En materia de Presupuesto principalmente, esto perjudica mucho, porque alarga la discusión sin producir ninguna ventaja.

Este inconveniente se palpa sobre todo en naciones como los Estados Unidos, en que los constantes conflictos entre las ramas del Poder Legislador hacen más interminable la discusión de las leyes.

Y más se impone la crítica que hacemos, si se tiene presente que en Asamblea General la opinión de la Cámara prevalece en absoluto.

Sería mejor establecer una práctica semejante á la observada en Inglaterra y Holanda sobre este punto.

En esos países la Cámara Alta no puede aceptar ni rechazar sino en masa los proyectos.

Ó para destruir el argumento de los que dicen que de esa manera se coarta la intervención parlamentaria, y para colocar en idéntica situación á las dos Cámaras, se podría nombrar una Comisión compuesta de miembros de ambos altos Cuerpos colegisladores, que resolviendo en último término, evitaran el conflicto.

De este modo no se le robaría tanto tiempo al Parlamento, generalmente por nimiedades.

La permanencia de nuestras Comisiones es bastante para que puedan tener los defectos que se les señalan á las francesas, y no lo es tanto para producir los bienes que les atribuyen sus partidarios.

Aceptado que una sola Comisión, con arreglo á nuestro reglamento, sea la encargada de estudiar el Presupuesto, sería conveniente que su permanencia se prolongase por todo el período legislativo.

Este hecho probablemente aseguraría más de su competencia, en razón de la práctica adquirida.

¿En cuál de las dos ramas del Poder Legislativo debe discutirse primeramente el proyecto de Presupuesto General de Gastos?

La práctica seguida en todos los países es la de que sea la Cámara popular la que tenga la iniciativa, y la razón en que se funda este privilegio es obvia.

Como decía el Dr. Vázquez en nuestro Senado, es aquella Cámara la que tiene mayor número de miembros, mayor número, por consiguiente, de inteligencias y de luces.

De nuestro Código fundamental no se desprende de una manera terminante el privilegio citado, á pesar de ser una práctica establecida.

Dice la Constitución, al hablar de las atribuciones de la Cámara de Representantes, que á ésta compete exclusivamente la iniciativa en materia de impuestos.

Y como al cálculo de gastos debe acompañar el Ejecutivo el de recursos, de esta disposición se des-

prende que la intención de los constituyentes fué que se siguiese en nuestro país lo que aconsejan los constitucionalistas.

Y aunque los constituyentes no hubiesen tenido ideas al respecto, ni hubiesen pensado sobre este tópico, dado que el artículo 82 dice solamente que el Poder Ejecutivo ó el Presidente de la República presentará anualmente á la Asamblea General el Presupuesto de gastos del año entrante, en la actualidad, por el hecho de haber leyes posteriores exigido el que se presente conjuntamente con el proyecto de gastos el cálculo de recursos, á la Cámara le corresponde la iniciativa.

Como fundamento de nuestra opinión, se pueden citar resoluciones legislativas.

Con los mismos argumentos se expidió la Comisión nombrada por el Senado el año 80 para dictaminar, en ocasión de haber el Ejecutivo enviado el proyecto de Presupuesto á ese alto Cuerpo; dictamen que fué aceptado por la mayoría, causando estado.

Hemos dicho que en nuestro país, como en muchos otros, el Poder Ejecutivo faltando á su obligación, y no siempre con motivos fundados, envía el proyecto de Presupuesto generalmente cuando el año en que debería regir ya ha comenzado á correr, lo que produce su discusión casi sin examen.

Pues bien: la misma falta, consecuencia de la anterior, se ha vulgarizado en el envío de la ley por la Cámara de Diputados al Senado. Resulta de aquí que,

teniendo que dictaminar dentro de un término muy corto, no le es posible á este alto Cuerpo hacer un estudio detenido, con reposo, como para ejercer la influencia provechosa que la Constitución le ha encargado.

Parece que la Cámara, siguiendo el ejemplo de lo que pasa y es motivo de críticas y conflictos de toda especie, principalmente en España y en Francia, trata de colocar al Senado en una posición de inferioridad contraria á la Ley fundamental, convirtiéndolo por el hecho en simple Cámara de revisión.

Se puede constatar en nuestro país la existencia, en algunas épocas, de una práctica aun más perniciosa.

Consiste ésta en la remisión que hace ó ha hecho la Cámara al Senado del Presupuesto por partes.

Según ella iba sancionando las planillas correspondientes á las reparticiones por Ministerios, las enviaba al Senado para su estudio.

Como prueba de esta afirmación podemos citar dichos trámites en el Presupuesto correspondiente al año 74.

Felizmente esta mala práctica no se ha hecho carne, ó, como todo lo malo, epidémico en nuestro país.

En el gobierno republicano se tiende á obtener la felicidad de los gobernados por medio del equilibrio entre los Poderes, que impiden, controlándose mutuamente, el que ninguno se convierta en una potencia que gobierne á su antojo.

La misión del Poder Legislativo, en materia de gastos, tiene que ser de limitación, en el sentido que debe tratar de impedir el desborde; tendencia natural en los administradores.

En el terreno de los principios así lo consideran en otras partes todos y cada uno de los miembros de los Parlamentos, pero no siempre en la práctica permanecen firmes en sus propósitos; muy comunmente el Cuerpo Legislativo es responsable de los déficits que se producen; parece que olvidándose de su alta misión, tiende á ser, en vez de un freno, un estimulante á los gastos.

En nuestro país tan cierto es esto, que es la cosa más común que se creen gastos sin determinar recursos con qué cubrirlos, diciendo: «el Poder Ejecutivo sacará de las rentas generales los fondos necesarios.»

Debe consolarnos el saber que éste es un vicio que se achaca á los Parlamentos de las más grandes potencias; creen que los fondos generales son algo así como la bondad divina, infinitos; llegan á perder de vista que ellos mismos los han destinado.

Se está vulgarizando notablemente en todas partes la idea de que el Poder Legislativo no debe tener iniciativa en materia de gastos, por las razones apuntadas.

Leroy-Beaulieu, ocupándose de lo que pasa en Francia, dice que sus resultados no pueden ser más perniciosos; que el solo freno contra las prodigalidades

de la Cámara sería que la Constitución y un severo reglamento interno impidiesen absolutamente á los miembros del Parlamento el tomar la iniciativa en toda materia en que se tratase de gastos; así se hace en Inglaterra, y sus resultados son muy beneficiosos: el gobierno gana en dignidad, el país en buenas finanzas y los diputados en reposo para el espíritu.

En nuestro país se han cometido actos por la Asamblea contrarios al espíritu y á la letra de la Constitución, tales como el de tomar el Cuerpo Legislativo la iniciativa en materia de Presupuesto, en el sentido de adelantarse al Ejecutivo, determinando que para el período siguiente regirá la ley en vigencia.

Se puede citar como ejemplo, la moción (que fué ley), del Senador Aguilar, el año 37.

Con arreglo á nuestro Código Fundamental, el Poder Legislativo no puede tomar la iniciativa en materia de Presupuestos, hasta el punto de que si el Ejecutivo no presenta el proyecto, no habrá ley.

Bien claro lo dice el inciso 4.º del artículo 17: «A la Asamblea General compete aprobar ó reprobado, aumentar ó disminuir los Presupuestos de gastos que presente el Poder Ejecutivo.»

La autorización que tiene la Asamblea por el artículo que acabamos de citar para aumentar y disminuir los Presupuestos de gastos, ha sido muy criticada por los autores al estudiar iguales disposiciones de otras Constituciones. La autoridad en esta ciencia, René Stourm, dice: «La coexistencia del Poder

Legislativo con el Ejecutivo, en materia de disminución ó aumento de gastos, produce los más grandes inconvenientes.» Ella tiende constantemente á destruir la obra del equilibrio del Presupuesto, dejando la puerta abierta á todas las iniciativas particulares.

En términos parecidos se expresa Gladstone, á propósito de este sistema sabiamente abandonado en su país.

No se puede menos que estar conforme con la opinión de éstas y otras autoridades, á pesar de que ello parezca ser excesivamente conservador en tendencias, para el gobierno de las sociedades.

Repetimos: la concesión que hace al Poder Legislativo el artículo 17, da por tierra completamente con los principios sentados, de que es el Ejecutivo quien debe tener, por mil razones, la iniciativa en la formación de la ley de las leyes, y será causa de que el Presupuesto concluya por ser ley informe, contribuyendo poderosamente á su desequilibrio.

CAPÍTULO III

Ejecución del Presupuesto

Hemos llegado al período causa de todos los estudios ya esbozados.

El Poder Legislativo ha dado el último retoque, con habilidad y conciencia más ó menos grande, según su preparación é independencia, al proyecto engendrado por el Ejecutivo.

Toca ahora á éste cumplir la alta misión que las Constituciones de todos los países le señalan.

Sucedo generalmente que, ya en detalles, ó ya en materia fundamental, las Cámaras no coincidiendo con las miras del Ejecutivo, transforman el proyecto de ley que éste les presentó, punto, muchas veces, de no reconocérsele.

La mayor parte de las Constituciones no obligan al Ejecutivo á acatar sin apelación las disposiciones del legislador.

Es principio el que se le autorice á no aplicarlas inmediatamente, otorgándole el recurso del veto, que tiene diversas fuerzas, según el espíritu de la Constitución sea más ó menos liberal.

En la República Oriental, siguiéndose lo que establecen las Constituciones más adelantadas, no es ya el veto el arma poderosa que la primera Constitución del 89 le concedía al monarca, consistente nada menos que en dejar en suspenso las leyes contrarias á sus conveniencias.

Reviste en los Códigos de los países democráticos formas más modestas.

Por la Constitución de nuestro país, según el artículo 63, el Poder Ejecutivo, recibido un proyecto, si tuviere objeciones que oponer ú observaciones que hacer, lo devolverá con ellas á la Cámara que se lo remitió ó á la Comisión Permanente, estando en receso la Asamblea, dentro del preciso y perentorio término de diez días, contados desde que lo recibió.

De lo que se deduce que, si el Ejecutivo no observa el proyecto en los diez días, contados desde que lo recibió, éste se convertirá en ley de la Nación.

Si, por el contrario, el Poder Administrador no está conforme con él en general, tiene por el mismo artículo el derecho de devolverlo pidiendo su reconsideración.

En este caso dispone la Constitución, por el artículo 64, que las Cámaras deben reunirse en Asamblea General, y que se estará por lo que deliberen las dos terceras partes de sufragios.

El artículo 65 declara que, en el caso de reconsideración de un proyecto devuelto por el Ejecutivo, si las Cámaras lo desaprobaren, quedará suprimido por

entonces y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente Legislatura.

Para la generalidad de las leyes, el procedimiento que marca nuestra Constitución es conveniente.

El derecho que por ella tiene el Ejecutivo, de pedir la reforma de aquellas que no le parezcan justas, está muy conforme con el principio de la limitación de los Poderes. Tanto más que, dados los medios que tiene el Ejecutivo para apreciar las necesidades sociales, es lógico que siempre pueda contribuir con ventaja á iluminar á la Asamblea, á hacerla palpar el error que ha padecido.

Para que haya orden, para que haya paz dentro del sistema republicano, es necesario impedir que ninguno de los Poderes adquiera una excesiva supremacía.

Y tiende á impedirlo el no obligar al Ejecutivo á cumplir inmediatamente una ley que le desagrada.

Mas, como dice el distinguido financista argentino Martínez, comentando en esto mismo la Constitución de su país, si este procedimiento es sencillo y correcto cuando se trata de la generalidad de los proyectos, es deficiente y ofrece dificultades cuando se va á aplicar á la tramitación del Presupuesto.

Durante el conflicto de que nos ocupamos, naturalmente la ley en revisión queda en suspenso.

Para la generalidad de los casos, esto no es de gran importancia, porque el que se tarde más ó menos en la aplicación de una mala ó buena ley, no puede influir mucho sobre la suerte futura del país.

Pero no es lo mismo tratándose de la del Presupuesto, que debe regir solamente un año; la duda de no tener recursos con qué marchar, hará temeroso al Ejecutivo y lo obligará á abstenerse de pedir la revisión de una ó más partidas; revisión que es posible fuese provechosa.

Sería, pues, muy conveniente que en materia de Presupuesto se dispusiese, como dice el autor que acabamos de citar, que la ley en general fuese puesta inmediatamente en vigencia, quedando sólo en suspenso los artículos observados.

Así ha sido dispuesto por la adelantada Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

No es éste el único defecto de las disposiciones de nuestra Constitución, con respecto á la ley del Presupuesto.

Si resultase que las Cámaras, con arreglo al artículo 65, desaprobasen el proyecto de la más importante de las leyes, devuelto por el Ejecutivo, con arreglo á ese mismo artículo no podría ser presentado hasta la siguiente Legislatura, es decir, no habría en vigencia ley de Presupuesto.

Se podría objetar que desde que el artículo 82 declara que el Ejecutivo debe presentar anualmente á la Asamblea General el proyecto de Presupuesto, las anteriores disposiciones no son aplicables á esta ley.

En nuestro concepto, el artículo 82 no vendría á modificar el 65 sino en parte, y eso con buena voluntad.

Combinándolos, resultaría que el proyecto desaprobado quedaría, sin embargo, suprimido por un año. Éste es un conflicto que aun no se ha presentado en el país, pero pueden producirlo cualquier día las Cámaras que deseen cortarles los víveres al Ejecutivo.

Nuestra Carta Fundamental dispone en su artículo 82, que el Poder Ejecutivo es el encargado de hacer ejecutar las leyes, expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución, cuidando de la recaudación de las rentas y contribuciones generales y de su inversión conforme á las leyes.

No se encuentra en la obra de nuestros constituyentes ni una sola disposición preventiva con objeto de limitar al Ejecutivo en sus funciones.

Esto no debe extrañarnos, pues es defecto que se observa en Constituciones más perfectas que la que nos han legado nuestros patricios. Pero en otros países existen leyes de contabilidad que reglamentando la forma en que el Ejecutivo debe actuar, son una garantía del fiel cumplimiento de las disposiciones legales, pues sería inútil que los legisladores se afanasen haciendo estudios concienzudos, si después en la ejecución el Poder Administrador, el encargado de cumplir las leyes, las aplicase á su antojo, desvirtuando en sus fundamentos el espíritu del Código Fundamental.

En nuestro país, á falta de una ley de contabilidad metódica en su conjunto, que contribuya á producir el orden en las finanzas, impidiendo los desmanes de

los malos gobernantes (sea dicho esto sin olvidar que en realidad á los malos gobernantes no es con leyes que se les limita, obligándolos á marchar por el buen camino), se encuentran algunas leyes y decretos sueltos que no carecen de importancia.

Ya el año 30 los Poderes públicos, comprendiendo lo indispensable que son las leyes del carácter de las que nos ocupan, crearon una ley designando los casos en que la Contaduría y Tesorería General debían observar al Gobierno las órdenes de pago ó negar su intervención.

Esta ley es muy aceptable, pues obliga á dichos funcionarios, bajo la responsabilidad de la ley, á *representar* al Gobierno contra todo pago que ordene sin expresar el objeto, causa y ramo de gastos á que pertenece; la responsabilidad anterior es extensiva al cumplimiento de toda orden de pago que no esté prevenida en las leyes; y para ser más terminante, en el inciso 4.º se ha dicho: «La Contaduría no intervendrá en orden alguna de pago que sea expresamente contraria á la ley.»

Esta ley, importante bajo todos conceptos, no ha producido, en medio de nuestros perpetuos desaciertos, ningún resultado provechoso, pues apenas si ha sido tenida en cuenta, y no se puede indicar más que como una iniciativa honrada.

Ha vivido en perpetuo olvido, siendo derogada hasta por decreto, como el de Enero de 1884.

Se pretendió ponerla nuevamente en vigencia por decreto de fecha Marzo de 1886.

Nuestras Asambleas no se han ocupado—probablemente por considerarlas inútiles en medio del constante desorden—de formar leyes de esa naturaleza.

Únicamente en medio de la tormenta aparece uno que otro Gobierno que, con ribetes de moralizador, trata de limitarse á sí mismo, por su propia voluntad, con decretos de mayor ó menor importancia, pero casi siempre inútiles, sobre centralización y descentralización, sobre organización de las oficinas públicas, etc.

Se puede citar un decreto del año 55, reglamentando el orden de contabilidad para las oficinas del Estado, que aun está en vigencia; otro del año 49, prescribiendo á las oficinas recaudadoras la presentación directa al Ministerio y á la Contaduría General de un estado de entradas.

El Gobierno de Rivera, el año 31, también registra un decreto muy meritorio sobre la forma en que las oficinas públicas deben rendir cuentas.

Ampliando el decreto citado, el año 61, el señor Villalba, por acuerdos, hace más rigurosa la forma en que las oficinas deben rendir dichas cuentas.

También es digno de notarse el decreto del Gobierno de Suárez, del año 47, sobre versión de fondos en la Tesorería, y publicación de pagos.

Sobre la misma materia se encuentra otro del Gobierno de Giró, el que dispone la versión en una sola caja de todas las rentas públicas; única forma en que podrá la Contaduría General ejercer la contabilidad, que le está encomendada por las leyes

vigentes, y tener conocimiento perfecto de las entradas y salidas de los caudales públicos.

El año 73, el Gobierno del doctor Ellauri dictó un decreto, digno también de mencionarse, por el que se determina á las oficinas de recaudación y contabilidad la forma en que deben llevar sus libros, y el tiempo en que éstos deben permanecer abiertos.

Estas disposiciones son tendentes á hacer más clara y fácil, principalmente para la Comisión de Cuentas del Cuerpo Legislativo, el examen del cumplimiento por parte del Ejecutivo de la ley de Presupuesto.

Para concluir esta pequeña reseña, señalaremos un decreto del 82, de la administración Santos, de no escaso mérito, por el que se centralizan las rentas públicas, disponiendo que todos los pagamentos por cuenta del Estado se hagan por la Tesorería previa intervención de la Contaduría General y ordenando á la Contaduría la publicación del balance de Tesorería en que se demuestre el movimiento de todos los dineros públicos, su procedencia é inversión; medida que no podría ser más conveniente, si se cumpliera.

Con algunos pequeños decretos de escasa importancia, esto es todo lo que en la materia se ha producido.

La mayor parte de estas disposiciones no pueden ser más ventajosas, y habrían prestado servicios de importancia si se hubiesen cumplido; pero no hay duda de que se impone la formación de una ley, en que

perfeccionadas y acumuladas, formen realmente un régimen serio.

Los decretos citados no demuestran más que buenas intenciones por parte de los que los concibieron; pero careciendo de la forma augusta de la ley, no inspiran el respeto que merecerían, y se aplican, por lo tanto, solamente cuando no estorban.

Hace falta una ley de contabilidad, por la que se disponga claramente que el Poder Ejecutivo no puede hacer ningún pago más que por las cantidades votadas en el Presupuesto, que no puede decretar gasto alguno para el que no esté especialmente autorizado, ni girar sobre el excedente de algunos de ellos para cubrir el déficit que hubiese en otro ú otros, — porque no hay que olvidar que para que haya equilibrio en las finanzas, es preciso que cada Presupuesto se cubra con los recursos que le fueron votados sola y exclusivamente; de lo contrario no habrá más que confusión y tinieblas, — ni invertir las cantidades votadas para objetos determinados en otros distintos.

En estas condiciones vendría á llenar una sentida necesidad pública, y á contribuir indudablemente á regularizar nuestra desquiciada hacienda nacional.

Por lo anteriormente dicho, vemos que el control administrativo está representado en nuestro país por la Contaduría y la Tesorería.

La Contaduría debiera desempeñar entre nosotros una función idéntica á las llamadas Cortes de Cuentas.

Pero, como está bajo la dependencia completa del Gobierno, no puede llenar esos fines.

Sería conveniente que, como en la Provincia de Buenos Aires, los empleados superiores de esta repartición fuesen nombrados por la Asamblea ó con anuencia de ella, lo que les daría más libertad de acción.

Las leyes sobre contabilidad deben tender, en todo lo posible, á impedir el mal empleo de cualquier suma, por insignificante que sea ésta, obligando á que se acompañe toda percepción ó pago de los justificativos correspondientes.

En estos principios reposan esas leyes en todos los países.

De Francia se dice que se han llevado á la exageración, pues se ha arribado á una reglamentación y á un lujo de formalidades tal, que ha hecho decir á un autor que son más dignas de la China que de un país civilizado.

No así en Italia, y menos en la práctica Inglaterra, que ha sabido apropiarse de la legislación francesa—madre, indudablemente, en estas cuestiones,—sólo las disposiciones que sirven de garantía, dejando las formalidades inútiles.

No hay que perder de vista, ha dicho León Say, que el Estado no tiene más derecho en tomarle á los ciudadanos el tiempo, que su dinero.

No falta quien considere que en nuestro país, dado su estado de organización aun embrionaria, las

cláusulas que indicábamos como indispensables en toda ley de contabilidad con la que se quiera tener administración seria, no pueden ser aplicables en absoluto.

Crean que no ha llegado el momento de limitar al Poder Administrador hasta el punto de no concederle el derecho de hacer las trasposiciones, etc., que considere convenientes para el mejor servicio público.

Éstas son sencillamente opiniones erradas, contra las que protestan todos los espíritus prácticos ó de ciencia.

Sin el ajustamiento absoluto por parte del Ejecutivo á la ley del Presupuesto, el estudio que de ella hacen las Asambleas es completamente irrisorio.

Pero, se dice que constantemente en nuestro país, como en todos los otros de la tierra, se están presentando imperiosas necesidades no previstas, á las cuales es urgente satisfacer.

El sistema de las trasposiciones, fuera de los inconvenientes políticos que ofrece, perjudica otros servicios públicos, generalmente muy dignos de atención, pero á los cuales, en un momento dado, por mal humor ó por capricho, un ministro no mira con buenos ojos.

Y sobre todo, no debemos olvidar que aun no presentándose estos perjuicios para la administración, está de por medio el interés político, que no puede permitir que se sacrifiquen los principios.

Exige, como dice Leroy-Beaulieu, que el régimen parlamentario sea sinceramente practicado, que el control de las Cámaras sobre los gastos sea efectivo, y

que la arbitrariedad de los que mandan no pueda violar impunemente las intenciones de los representantes del pueblo.

Señala un paso de progreso en esta ciencia, la supresión de las trasposiciones.

Pero es cierto también que toda previsión, aun la más exagerada, no puede llegar á presentir todas las necesidades urgentes que en un país pueden sobrevenir, y en cada servicio tener presentes hasta tal punto los detalles, que no se escape alguno.

En consideración, pues, á estos casos, se encuentran los llamados créditos suplementarios y extraordinarios, con los cuales se cubren las necesidades no presupuestadas.

Créditos suplementarios son aquellos que cubren en las partidas votadas los déficits no previstos, y créditos extraordinarios los de servicios ó gastos no presupuestados.

La institución de los créditos suplementarios es aceptable; es conveniente por las razones enunciadas, que el legislador indique un crédito destinado, dentro de cada Ministerio, á cubrir necesidades imperiosas no previstas.

Sin embargo, las Asambleas deben ser parcas en estas concesiones, porque de lo contrario no darán el resultado que se desea y sólo servirán para aumentar los gastos sin provecho real; pues, como dice Leroy-Beaulieu, está demostrado que un crédito que se vota, es siempre un crédito empleado.

Existe en todo Ministro una tendencia natural á acrecentar los gastos que elevan su importancia personal y son generalmente motivos para hacerse de influencia.

Ya hemos dicho que se llaman créditos extraordinarios los exigidos por circunstancias urgentes é imprevistas, y que tienen por objeto ó la creación de un servicio nuevo, ó la extensión de un servicio inscrito en la ley de finanzas, más allá de los límites que ésta le designaba.

Hasta donde es conveniente la creación de tales créditos, es cosa que no se puede decir en abstracto.

En la mayor parte de los países, al lado de la ley del Presupuesto ordinario, en que están inscritos todos los gastos constantes, imprescindibles para cada período, se encuentran los Presupuestos extraordinarios, que tratan unas veces de gastos de carácter momentáneo, como, por ejemplo: la construcción de alguna vía férrea, la adquisición por pagos anuales de alguna empresa del mismo orden, para explotarla el Estado; el mejoramiento de las vías navegables, el aumento del material de guerra, etc.

Pero son las circunstancias urgentes las causantes principales de estos créditos, como las guerras, que exigen imperiosamente se le voten recursos al Gobierno para poder atenderlas.

No es posible juzgarlos, pues siendo causas anormales los que las producen, son benéficos ó dañinos á la par de lo que les da origen.

En nuestro país, muchos y muchos han votado las Asambleas, y debemos declarar que no todos deben ser de triste recuerdo, pues bastantes de ellos nos han servido para cimentar nuestra nacionalidad.

CAPÍTULO IV

Control del Presupuesto

Dice un distinguido autor, que por el grado de control que se ejerza sobre el empleo de los dineros públicos, se puede graduar la prosperidad financiera de un país.

Lo uno y lo otro marchan de concierto.

El control revela y engendra la prosperidad financiera; es á la vez el indicio y la causa.

Justísimos como son estos conceptos, debemos comprender que si importante es el estudio de la ley del Presupuesto en sus distintos aspectos y momentos, á este último se le debe conceder especial interés.

Se trata del cumplimiento de las disposiciones tendentes á garantir la buena gestión de los dineros públicos y el cumplimiento por parte del Poder Administrador de lo autorizado por el legislador.

Pero para llegar á una relativa inspección de las operaciones financieras; para conseguir un control permanente y regular, han tenido que pasar todos los pueblos sin excepción, por siglos de derroche en las tinieblas.

Se puede decir que es el siglo diez y nueve el primero que en esta materia ha visto algo semejante á organización.

La mayor parte de los tratados de Derecho Administrativo dividen este estudio, para su examen, en control Administrativo, Judicial y Legislativo.

El control administrativo es el que ejerce el Poder Administrador jerárquicamente; ó mejor dicho, el que se hacen recíprocamente los diversos órganos de la Administración.

Esta parte la hemos esbozado en el capítulo anterior.

El control judicial se verifica por la Corte de Cuentas, en los países en que existe, sobre toda la Administración.

Muchas naciones no han considerado bastante el control administrativo, aun bien organizado, y han creado las citadas Cortes de Cuentas, que revisan en último término, y antes de ser pasadas al Poder Legislativo para su aprobación, las cuentas generales de la Administración.

Es de Francia donde se puede decir que son originarios estos célebres tribunales.

Tienen completamente el carácter de un Tribunal de Justicia encargado de examinar el modo y la forma de cumplirse la ley del Presupuesto.

Debe examinar cómo se han percibido los impuestos, estudiar las innumerables operaciones de Tesorería, tales como la recolección, dirección y empleo de los fondos públicos.

La Corte de Cuentas existe en Francia desde época inmemorial; pero data de 1807 su existencia como auxiliar del Parlamento.

En la época de la Revolución ya se trató de organizarla tal cual hoy existe, pero se tropezó con los exagerados principios de la soberanía de las Asambleas.

Se argumentaba diciendo que ese tribunal venía á quitarle á la asamblea una prerrogativa sagrada: la que tienen los representantes del país de verificar por sí mismos las cuentas generales de la nación.

La buena teoría fué expuesta en esa época por el constituyente Mahouet.

El examen de una cuenta, decía éste, no es una operación que se haga fácilmente.

Es preciso un juicio, es necesario hacer una verificación real de las piezas de contabilidad; y se puede conciliar perfectamente la existencia del tribunal de cuentas con el control legislativo.

Aunque estos principios no fueron aceptados el 91, no tardaron en ser aplicados, dando, como era de suponerse, buenos resultados.

Actualmente su misión consiste, como hemos dicho, en verificar las cuentas particulares de cada repartición del Estado, conjuntamente con las cuentas generales publicadas por el Ministro de Finanzas y por los demás Ministros, para lo cual tiene derecho á pedir todos los datos y hacer todos los exámenes que crea necesarios.

Cuando ha concluido sus trabajos, envía su informe

con todas las observaciones que cree prudentes, al Ministro de Finanzas.

Éste, como sus colegas, tiene el derecho de rebatir las apreciaciones que juzgue oportuno; realizado lo cual, el todo debe ser enviado á las Cámaras con los documentos justificativos: ésta es una operación que debe efectuarse anualmente.

Esta institución parece que no ha dado en Francia los resultados que se esperaban, debido en gran parte, dice Leroy-Beaulieu, á que carece de la independencia necesaria á sus altas funciones.

Los miembros que la componen son nombrados por el Jefe del Estado y se encuentran subordinados en realidad á éste; pues aunque es un puesto vitalicio, como la costumbre lo ha hecho hereditario en las familias, para obtener que sean electos los descendientes, los miembros que la componen tratan de estar bien con los que mandan.

Son numerosos los defectos que hacen notar los autores, contribuyendo á impedir con el que acabamos de citar que esta institución dé en Francia los frutos que debiera; pero la naturaleza de este trabajo no nos permite seguir apuntándolos.

Varias son las naciones que han adoptado con más ó menos variantes este órgano protector de la moralidad administrativa.

En primer lugar se encuentra la Italia, que ha perfeccionado en realidad el sistema francés.

En este país el control tiene también carácter pre-

ventivo, sin perjuicio del examen tal cual se realiza en Francia anualmente, de todas las operaciones de la administración relacionadas con los dineros públicos.

El tribunal de ese país, mensualmente, y á medida que las operaciones del tesoro se llevan á cabo, las va inspeccionando.

Ello no puede ser más conveniente, y es una barrera, como la práctica lo ha demostrado, que impide muchos desbordes.

En Bélgica y Holanda los miembros que lo componen son electos por el Parlamento; lo que en realidad, según la opinión de autoridades, si contribuye á darles más independencia, generalmente es causa de que sean incapaces. Lo que sobre todo distingue á la Corte de Cuentas francesa de la de las demás naciones, es que reviste el carácter de un cuerpo judicial independiente.

En la mayor parte de los países tiene más bien la forma, y se le considera como un órgano de la Administración.

En Italia, á diferencia de lo que pasa en Francia, donde las Cortes juzgan desde su alto asiento, es decir, sin descender, sin apersonarse á las oficinas mismas para hacer las verificaciones, es más escrupulosa, llevando la inspección al seno mismo de las administraciones.

En otros países, como, por ejemplo, Inglaterra, no se encuentra esta institución tan ponderada, por lo menos con los rasgos que la caracterizan en las naciones que hemos nombrado.

En este último país existe, sí, un Consejo, pero con carácter completamente administrativo, y cuyos miembros, en número de cinco, son nombrados por la Corona.

Este Consejo se denomina *L'Audit Office*, y tiene por misión examinar las cuentas que deben presentarle para su aprobación los Ministros.

El trabajo del tal Cuerpo es presentado anualmente á la Cámara de los Comunes, la que designa una Comisión de nueve miembros, con objeto de revisar y aprobar esa obra.

La ventaja, según parece, de este sistema, se encuentra en la celeridad.

Al terminar el año económico, el país puede conocer la manera como se han empleado los dineros públicos; para lo cual en otras naciones, y principalmente en Francia, se necesita que pase mucho tiempo.

El Consejo de Inglaterra tiene ni más ni menos el carácter de la Dirección General de Contabilidad de Francia, cuerpo intermediario entre el Gobierno y la Corte; es decir, que en verdad los ingleses se contentan con un solo control.

Parece que esta organización da buenos resultados; pero se dice que no los daría tan buenos si se aplicase en otras partes, pues es insuficiente.

En realidad, la Inglaterra tiene rasgos tan suyos, que es ridículo pretender juzgarlos con el criterio propio á otros medios.

Si el control en la dirección de los dineros públicos

no es muy necesario, es debido, como ha dicho Casabianca, á que sus Ministros, esos Lords de la Tesorería, son los jefes de una aristocracia poderosa y venerada, cuyos intereses seculares no han dejado jamás de confundirse con los del Estado, y la confianza que inspiran, aun á sus adversarios políticos, está justificada por la prosperidad creciente y la seguridad profunda que goza la Inglaterra bajo sus administraciones.

Las instituciones inglesas no se pueden aplicar á ningún otro país, pues darían malos resultados: tienen un carácter propio á su idiosincrasia.

Hemos visto que es principio indiscutible de derecho público, escrito en todas las Constituciones, el que al Poder Legislativo incumbe determinar los gastos públicos; pero para hacer reales las ventajas que se siguen á este derecho de los Parlamentos, también es de práctica en todas las naciones, y está consignado en los Códigos Fundamentales, que el Poder Ejecutivo dé cuenta, al terminar el período económico, de su administración.

La rendición de cuentas complementa la ley del Presupuesto.

La primera le traza al Ejecutivo la manera cómo debe emplear los fondos públicos.

Por la presentación de cuentas, el Poder Legislativo se cerciora de si sus disposiciones han sido bien ejecutadas.

En Francia y en otros países, presentadas las cuentas por el Ejecutivo á la Asamblea, pasan á informe de

una Comisión especial, denominada de Cuentas; la que tiene presente el informe de la Corte, que, como ya hemos visto, presta grandísimos servicios, porque es imposible que los legisladores puedan registrar é inspeccionar los detalles de una ley tan compleja, y es difícil que tengan la práctica, los conocimientos y las aptitudes propias á realizar esa función. Los legisladores se pronuncian en último término, por intermedio de una ley especial, denominada ley de reglamentación definitiva del Presupuesto.

Parece que aun no se ha conseguido, casi en ninguna parte, que se le dé aplicación seria á esta ley.

Las Cámaras la tienen simplemente como una formalidad sin importancia, votándola ciegamente.

La explicación de este abandono de prerrogativa tan importante, en gran parte, y principalmente en Francia, se tiene en que esta ley se suele votar generalmente algunos años después de haber pasado el ejercicio á que correspondía.

Por lo tanto, tiene el carácter de momia: los ministros que la ejecutaron no están en sus puestos y es imposible ó inútil determinar responsabilidades; en este punto es donde se hace en todas partes muy necesario dar un paso importante de progreso.

Los ingleses no tienen conocimiento de semejante ley; el Parlamento no sanciona nada que se le parezca.

La Comisión que ya hemos mencionado, hace el estudio general de las cuentas y pone su informe á disposición de todos los miembros de la Cámara, munido del

cual, cada uno de ellos tiene el derecho de interpe-
lar á los Ministros sobre el punto que crea conve-
niente.

Este método inglés es preferible. La ley tal como la encontramos en Francia y en otros países, no añade seriedad al control, no es más que una formalidad sin importancia.

La Constitución de nuestro país, por el artículo 82, dispone que el Ejecutivo debe presentar anualmente á la aprobación del Cuerpo Legislativo las cuentas de inversión del último Presupuesto.

Pocos son los Gobiernos que han cumplido con esta importante prescripción de nuestra Carta Magna, y en cuanto á las Cámaras, siguiendo el ejemplo de lo vulgarizado en ambos hemisferios, parece que no se hubiesen dado cuenta de la trascendencia del principio constitucional: ¡tan excepcionales son los casos en que, no digamos ya que se hayan permitido exigirselas, pero ni hacerle recordar al Ejecutivo la obligación en que está de presentarlas.!

Se cita como un caso rarísimo lo que pasó en el año 74, durante la administración Ellauri.

En realidad el control legislativo, si es importante para todos los países, lo es más aún para aquellos como el nuestro, y principalmente lo era en las épocas pasadas, de completa formación.

Debiendo, como dice Alberdi, ser extraordinarios é imprevistos los gastos del Gobierno, la ley del Presupuesto habrá de ser discretísima en cálculos y pres-

cripciones, y tendrá que dar mucha latitud al Gobierno buscando garantías, más bien que en el cálculo anticipado de las entradas y gastos, que no es practicable, en la cuenta de su inversión, que la Constitución hace necesaria.

Nuestra Constitución no dice nada con relación á la época del año en que el Ejecutivo debe presentar las cuentas, y esto no deja de ser un olvido de mucha importancia.

Para que esta prescripción dé todos los resultados ventajosos que es natural esperar, conviene que las cuentas se rindan antes de la presentación del Presupuesto correspondiente al año que se va á empezar, porque, como ha dicho el estadista argentino Dr. Plaza, la importancia capital que se atribuye á la cuenta de los gastos de la Nación, deriva de la enseñanza que sus cifras contienen.

En sus detalles se estudia el funcionamiento práctico del mecanismo administrativo, y basados en la experiencia del pasado, es que podremos apreciar con acierto las necesidades del porvenir.

Esto lo han comprendido nuestras Cámaras, y así vemos en todas las leyes en que se trata de los años económicos, determinar conjuntamente la época en que el Ejecutivo debe rendir cuentas, con arreglo á las ideas que acabamos de emitir.

En nuestro país, como en los Estados Unidos, no existe ninguna institución análoga á los tribunales de cuentas.

El Poder Ejecutivo las rinde directamente á las Cámaras.

En la actualidad, según disposiciones de la ley del 14 de Mayo de 1880, cada Cámara de las que componen el Cuerpo Legislativo, nombrará todos los años, al empezar el período de sus sesiones una Comisión de Cuentas compuesta de dos Senadores y tres Representantes, para fiscalizar las que presente el Poder Ejecutivo. Ambas Comisiones reunidas nombrarán el personal de empleados, que se compondrá de un contador y varios oficiales.

Todas las oficinas del Estado pasarán á las Comisiones los documentos, libros y noticias que pidan los Ministros, y los jefes de oficinas están obligados á dar de palabra ó por escrito, las explicaciones que las Comisiones les pidan.

Estas Comisiones presentarán, cada una á su respectiva Cámara, antes de cerrarse las sesiones del año, el resultado de sus trabajos, que se practicarán sobre las cuentas originales é instruídas que debe presentar el Poder Ejecutivo en conformidad al artículo 82 de la Constitución.

El examen de las cuentas de la administración continuará en el receso de las Cámaras por una Comisión de la Permanente, compuesta de un Senador y un Representante, que nombrará ella misma.

Abiertas las sesiones de la Asamblea General, la Comisión de Cuentas de la Permanente informará

del resultado de sus trabajos á cada una de las Cámaras.

Las disposiciones de la ley que acabamos de citar, son, salvo pequeñas modificaciones, las mismas que contenía la ley del 15 de Febrero de 1830, sancionada por la Constituyente; la que no pudo ser aplicada para las Cámaras siguientes, pues, como se sabe, la Constituyente estaba compuesta de un solo Cuerpo.

Lo mismo se puede decir de las de 1834 y 1853.

La diferencia capital entre la ley que rige y las citadas que ésta deroga, consiste en el nombramiento, para la época en que las Cámaras están en receso, de una Comisión de la Permanente, que, como hemos dicho, debe también informar á las Cámaras del resultado de sus trabajos.

Esta pequeña modificación se puede señalar como un progreso en relación á las leyes que la que rige derogó, porque demostrado como está por la experiencia, que rara vez dentro del período de sus sesiones la Comisión de Cuentas puede expedirse, en parte la Comisión de la Permanente viene á llenar un vacío, á perfeccionar la ley.

La Cámara de Representantes, con fecha Junio 12 de 1832, sancionó un proyecto, que no llegó á ser ley, pues lo rechazó el Senado, indudablemente mucho más conveniente que la ley que está en vigencia.

Por el proyecto á que hacemos referencia, venía á

crearse una Comisión de Cuentas permanente, es decir, con un año de duración, compuesta de Senadores y Diputados.

El Senado no aprobó dicho proyecto, por estar conforme con las opiniones de su Comisión de Legislación.

La Comisión consideró, en primer lugar, que venía á ocasionar erogaciones exorbitantes, atendidos los recursos del país en aquel entonces. Pero el argumento principal se fundaba en que el proyecto venía á crear del seno de las Cámaras una Comisión Permanente; lo que, si bien no se hallaba en oposición directa con el sentido del Código Fundamental, tampoco estaba en la mejor consonancia; pues no confiriendo la Constitución autoridad para nombrar otra Comisión Permanente que la señalada en el artículo 54, con las atribuciones detalladas en los siguientes hasta el 58, de los cuales ninguno se contrae al particular de cuentas, el nombrar otra del propio seno é igualmente permanente, á juicio de la Comisión era hasta cierto punto salirse la Asamblea de sus facultades constitucionales.

¿Qué podrían decir algunas de las siguientes Asambleas, de este exceso de respeto al Código Político?

El estadista Senador Herrera defendió elocuentemente el proyecto de la Cámara de Diputados, sentando á nuestro juicio la buena doctrina.

Dijo que consideraba cierto que para legislar no se puede nombrar otra Comisión Permanente, pero que la de que se trataba no era jurisdiccional ni legis-

lativa. No siéndolo, pues, é interesando demasiado su creación á la República, no veía ninguna dificultad para establecerla en los términos indicados.

Está fuera de discusión que en la actualidad, dados los principios constitucionales, no podemos constituir un Tribunal de Cuentas, por lo que debemos dar gran importancia á la organización de la Comisión del Cuerpo Legislativo, que es la que tiene que realizar en lo posible ese cometido.

Esta Comisión, tal como está organizada y lo estuvo siempre en nuestro país, no cumple en lo más mínimo dicha función, porque si su creación, como decía el Senador Herrera, no tiene más objeto que examinar los libros de la Contaduría y Tesorería para conocer la exactitud del cálculo, es decir, la materialidad de las partidas y ver si están conformes con las libranzas giradas por el Ministerio, no hay necesidad de tal Comisión.

Si se quiere que haya responsabilidad ministerial y se pretende hacer efectivo el artículo de la Constitución que la establece, entonces es preciso adoptar otro medio, pues por el que rige no se logrará este objeto de tanta importancia.

Para concluir, diremos que pocas cuestiones deben interesar tanto á los que ambicionen la grandeza del país, como la que hemos bosquejado.

El perfeccionamiento de las instituciones financieras es una de las más grandes aspiraciones del presente, y la ciencia de la administración, señalando

reglas prácticas para la dirección y manejo de los recursos y gastos públicos, contribuye grandemente á obtener ese fin.

V.º B.º

CARLOS M. DE PENA.

Puede imprimirse:

EDUARDO B. DEL PINO.
