

de cada año sirvan para pagar los gastos de cada año. Por consecuencia, al presuponerse los recursos con que se podrá contar en un año dado, se deberán calcular solamente los que las leyes prescriben para ese año, i nó, en todo ni en parte, las que se hayan recaudado o se recauden por cuenta de otro año, pues que éstas están destinadas a cancelar deudas contraídas en los años para las cuales fueran creadas.

ART. 303.

Al hacerse el cálculo de recursos se estimarán, en primér término, las rentas propias de la Provincia escolár o de cada distrito, según sea el caso, i en segúndo término las que la ley destine a cubrir los déficit.

NOTA—Se funda este artículo en el 213, regla 8ª, de la constitución. Las disposiciones constitucionales no se han particularizado con el régimen rentístico de la Provincia escolár como con el de los distritos. A ésto se debe atribuir que la regla citada prevea los déficit de las administraciones locales, nó los de la administración general, i que disponga solamente respecto del modo de salvar los primeros. Mas, a poco que se piense, se advertirá que tan pronto como la constitución se cumpla dotando de rentas propias a la Provincia escolár como se ha dotado a los distritos, al mismo riesgo que éstos estará sujeto aquél, de que las rentas efectivamente recaudadas sumen menos que las calculadas i no alcancen para pagar los gastos que se hayan hecho confiando en la exactitud de las previsiones.

Si la administración general i las administraciones locales de las escuelas fuesen enteramente autónomas, tendrían la facultad de imponer contribuciones i usarían de ella con el propósito de cancelar los déficit. Mas, como no hay tal facultad, ni autonomía tan completa, les es impo-

sible proveer por sí a la necesidad de extinguir los déficit; i, teniendo presente esta imposibilidad, ha mandado la constitución que los déficit de los distritos se cubran con rentas del «Tesoro público.» Pero la imposibilidad es de la Provincia escolár tanto como de los distritos; luego, sus déficit deben llenarse del mismo modo que se llenan los de las administraciones locales.

Esto establecido, resulta que los recursos destinados a hacer desaparecer déficit son supletorios. Deben, pues, figurar en segúndo término en la sección de los recursos calculados.

CAPÍTULO II

DEL MODO DE APLICAR EL PRESUPUESTO

SECCIÓN I

APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

ART. 304.

No podrá hacerse gasto de ninguna clase, sea cual fuere su importancia, en tiempo para el cual no se haya promulgado ley de presupuesto.

Los servicios personales o impersonales que en ese tiempo se presten a la enseñanza no dan origen a derecho alguno mientras no los legitime el presupuesto superveniente del mismo año o una ley especial.

Se entenderán legitimados los servicios que legalmente se hayan prestado en el año anterior i que de hecho hayan continuado en el actual,

si el presupuesto superveniente del mismo año los presupone para los doce meses.

NOTA — 1. La doctrina del artículo es consecuencia ineludible del inciso 2º, artículo 99 de la constitución; pues si el presupuesto ha de renovarse anualmente, i ha de ser «la base a que debe sujetarse todo gasto,» claro está que si, terminado un año, se entra en el siguiente antes que se le haya dado presupuesto, no lo hay, falta «la base a que debe sujetarse todo gasto,» i no hay posibilidad legal, ni constitucional de hacer ninguno.

2. Mas, como frecuentemente acontece que la Legislatura no apruebe el presupuesto hasta que hayan corrido uno, dos i mas meses del año en que debiera regir desde el primér día de Enero, se preguntan los hombres de gobierno, i todos los que con ellos mantienen alguna relación, cómo pueden suspenderse de golpe todos los servicios públicos, cuando los hay tan absolutamente necesarios e impostergables como los de manutención i custodia de los presos, los de policía, etc.

La ley de educación, previendo estos casos, procuró remediarlos disponiendo que, cuando ocurrieran, las autoridades escolares se rigieran por el presupuesto del año próximo anteriór. (Artículo 33.) La constitución ha mandado que «se fije *anualmente* el presupuesto de gastos,» i no ha dicho que en defecto de esta fijación se aplique la del año anteriór. No habiendo la constitución establecido excepción alguna a la regla de la anualidad, no puede hacerla una ley ordiñaria, ya que toda ley necesita, para que sea válida, que se conforme con los preceptos constitucionales. El artículo 33 precitado quiere que, en los casos a que alude, un presupuesto rija, nó en un solo año, sino en dos, tres, indefinidamente, hasta que se promulgue otro presupuesto. Es, sin duda alguna, lo contrario de lo que la constitución quiere. Dada la oposición de las dos voluntades, debe prevalecer la de la constitución, porque es la ley suprema de la Provincia, que tanto impera sobre los poderes públicos como sobre los simples habitantes del país.

Los poderes judicial i ejecutivo no tienen ley semejante a la de educación; están solos, frente a frente con el principio constitucional. ¿Qué han hecho, cuando se han hallado sin presupuesto?

Se refiere que, habiendo la Legislatura demorado, en 1867, la votación del presupuesto, el gobernador, que lo era el doctor Adolfo Alsina, le envió un mensaje en que le prevenía que, si no sancionaba el presupuesto, no le quedaban mas que dos caminos: o parár la máquina administrativa, o declararse dictador; i que, como lo primero equivaldría a suicidarse como gobernante, optaría por hacerse dictador. Estas palabras demuestran que para el gobernador Alsina, según su opinión, no había más soluciones posibles que dos: una constitucional, consistente en «parár la máquina administrativa;» otra inconstitucional, ya que consistía en la dictadura. Tampoco votó la Legislatura el presupuesto en 1879. El gobernador, que lo era el doctor Carlos Tejedór, no procedió como el doctor Alsina. Llegado que hubo el 31 de Diciembre, expidió un decreto por el cual, fundándose en «las prácticas establecidas por gobiernos anteriores i aceptadas por las legislaturas respectivas,» mandó que «mientras no estuviese sancionado definitivamente el presupuesto general para el año 1880, se practicasen los ajustes mensuales por la Contaduría general con arreglo al presupuesto del año actual.» Se ve asimismo, en este decreto, que el gobierno no adoptó la medida por considerarla ajustada a la constitución, sino que la adoptó imitando actos anteriores del mismo Poder ejecutivo, tolerados por la Legislatura; esto es, tomando por fundamento hechos a falta de disposiciones constitucionales, i aún de doctrinas meramente científicas.

Suele suceder también en los estados europeos que los cuerpos legislativos demoren la votación del presupuesto, a veces por negligencia o falta de tiempo; otras veces por oposición a los ministerios. Pero, ni los poderes ejecutivos se atreven a arrogarse la facultad privativa de los legisladores, ni éstos a cargar con la responsabilidad de tener a la administración imposibilitada para gastar: res-

petan la constitución. I unos i otros la cumplen votando uno, dos, o mas *duodécimos provisionales*, según sea el tiempo que pueda tardár la promulgación del presupuesto. El Podér ejecutivo los pide sin detallár gastos; engloba en una cantidad todos los que juzga que tendrá que hacer en el lapso a que los anticipos se refieren; i las cámaras, urgidas por la falta de tiempo, votan estas autorizaciones en masa. El procedimiento entraña serias inconveniencias; pero todos las soportan por el respeto que la constitución les inspira.

Los estados i las provincias autónomas necesitan que se ejerzan sin interrupción las funciones administrativas, i esta necesidad está atendida por sus constituciones particulares. Cuando todos los poderes son desempeñados por una sola persona, ésta no tiene que esperar de nadie el presupuesto: si acostumbra formár periódicamente un programa de gastos, de su voluntad depende el tenerlo cuando le convenga. Cuando los poderes están distribuídos entre diversos funcionarios, de modo que unos ejercen el legislativo i otros los administrativos, todos ellos están obligados a desempeñar regularmente sus respectivas funciones, i nada hay que lamentár cuando así las desempeñan. Pero, no siendo ninguno de los poderes del todo independiente de los otros, si uno se paraliza por cualquiera causa, obsta a que los otros se muevan en cuanto las funciones de éstos dependan de las funciones de aquél. ¿Qué han de hacer entonces los poderes obstruídos? ¿Ocupár el lugar del que causa la obstrucción i desempeñar las funciones propias i las ajenas? Se opone a ello la constitución misma de que dimanen la existencia i los atributos de todos los poderes. El podér ejecutivo está obligado a gobernár continuamente; pero, como está obligado a gobernár en conformidad con las leyes que el podér legislativo tiene que darle, se sigue que su obligación de gobernár continuamente es condicional, que la continuidad depende de que reciba oportunamente las leyes que determinan su actividad. Una de esas leyes es la de presupuesto. La constitución manda al podér legislativo que

vote el presupuesto anualmente, i prohíbe al ejecutivo que haga gasto alguno que no haya sido presupuesto. La legislatura está obligada por la constitución a votar la ley de gastos para cuando el ejecutivo la necesite, i el ejecutivo está obligado a esperar la ley. Si la legislatura no cumple oportunamente su obligación, el ejecutivo queda imposibilitado para cumplir la suya. I, como lo dicho del podér ejecutivo es aplicable a los demás poderes administrativos, se deduce que la conducta inconstitucional de la legislatura produce el efecto de paralizar todas las funciones administrativas, la existencia política del estado o de la provincia. Un inmenso desastre puede ser esa paralización, i la carta fundamental ha debido prevér el mal i dar el remedio; pero no lo ha hecho. Si la legislatura se rebela contra la constitución, no puede evitar las consecuencias el podér judicial; no lo puede tampoco el ejecutivo, ni otro podér administrativo alguno lo puede, porque no han recibido de la constitución facultad para suplir la omisión del legislador. Función exclusivamente legislativa la de votar el presupuesto, solamente la legislatura puede autorizar a los demás poderes para que gasten, solamente ella puede evitar, constitucionalmente, los males que resultarían de la falta de presupuesto. I, por eso mismo, nadie es responsable de cuanto ocurra en tal caso, sinó el podér legislativo. Todo acto de los otros poderes que no se conforme con esta doctrina es subversión del orden constitucional, es delito muy grave i muy difícil de atenuar, porque el hecho de que un podér retarde el cumplimiento de su obligación no es motivo para que los otros usurpen atribuciones del moroso. El artículo formula la doctrina constitucional i la impone: en primér término, porque la ley debe ser siempre constitucional, i en segundo término, porque la experiencia de otros países ha demostrado que la legislatura cuida de cumplir su deber a debido tiempo, cuando se persuade de que nadie, ni inconstitucionalmente, lo cumplirá por ella, i de que, por lo mismo, sobre ella sola gravitará todo el peso de la inmensa responsabilidad que determinase la demora en votar el presupuesto.

3. De la doctrina expuesta se deduce que si, a pesar de ella se prestan servicios mientras no se haya promulgado el presupuesto, solamente la Legislatura puede legitimarlos. El artículo establece que esta legitimación puede hacerse por una ley votada exprofeso, o por el presupuesto superveniente. Conveniente sería que el presupuesto fuera explícito en este punto; pero se ha entendido hasta ahora que, cuando en él se comprende para todo el año un servicio que ya fué presupuestado en el anterior i que de hecho se ha continuado prestándolo en el actual, queda legitimado, porque la Legislatura ha mostrado su voluntad de que continuara prestándose desde el primér día de Enero. El código consagra esta interpretación razonable.

ART. 305.

Ningún gasto, ni aún de los que requiere este código, excepto los indicados en el título cuarto, que sigue al presente, podrá hacerse, si no ha sido previamente incluido en el presupuesto.

NOTA — 1. Puede decirse que el presupuesto es creación muy moderna. En 1781, comparando el ministro Necker el estado de la hacienda francesa con el de la inglesa, decía a su rey Luis XVI que esta diferencia era causada porque en Inglaterra los negocios rentísticos tenían la mayor notoriedad i ninguna en Francia. Aludía el célebre hacendista a la costumbre que tenía el gobierno de la Gran Bretaña de presentár todos los años al Parlamento la cuenta de las rentas percibidas i de los gastos hechos, cuenta que después se imprimía i repartía. Deseoso él de que la publicidad causara iguales beneficios en Francia, pasó al rey, en el mencionado año, una memoria demostrativa de los ingresos i de los egresos. Habiendo vuelto, pocos años después, a dirigir la hacienda pública, presentó en 1789, a los Estados generales de Versailles, una relación de los

recursos fijos i de los gastos fijos. Estos dos documentos, sobre todo el segundo, son considerados como las primeras tentativas serias que se hayan hecho del establecimiento de un presupuesto.

Conviene observár que presentár el estado rentístico no es lo mismo que presentár un proyecto de presupuesto. Por aquél se da a conocer cuáles han sido los ingresos, cuáles los egresos i cuál la situación resultante; por éste se propone que se hagan tales gastos i se calculan los recursos que se recibirán. El primero se refiere al pasado, a operaciones ya hechas; el segundo se refiere al futuro, a operaciones por hacerse. Aunque meros programas de gastos i leyes de impuestos inseguros, los documentos de 1790 i 1791 empiezan a tener la significación de presupuesto. Pero éste es verdaderamente creado por la constitución de Septiembre de 1791 que encomendó a la Asamblea nacional exclusivamente el derecho de votár las contribuciones, e impuso a los ministros la obligación de presentár todos los años al Cuerpo legislativo un cuadro de los gastos que habían de hacer en su respectivo departamento.

Facil es concebir por qué los gobiernos han obrado en tiempos anteriores sin sujetarse a presupuesto: los reyes eran a la vez soberanos i gobernantes; no había autoridad superior a la suya; nadie podía poner trabas a su voluntad, a nadie tenían que dar cuenta. El presupuesto carecía de razón de ser. Cuando el soberano está en un lado i el gobierno en otro, sobre todo cuando el pueblo contribuyente es el soberano o co-soberano, las cosas tienen que suceder de otro modo: el pueblo no puede permitir que el gobierno le exija cualquiera cantidad de renta, ni que la gaste de cualquier modo. El gobierno es su mandatario i obra en su beneficio; puede gastar sólo la cantidad i en lo que el pueblo quiere que gaste; puede cobrar impuestos sólo en cuanto basten para pagar los gastos permitidos. El gobierno tiene, pues, que decir al pueblo soberano o co-soberano: — «Señor: permitidme que cobre tales impuestos, cuyo importe calculo en tanto; permitidme también que gaste en tales i cuales servicios las cantidades tales, cuya suma iguala a la de las contribuciones

cuyo proyecto os propongo.» I el pueblo responde: «Os autorizo para que cobréis tales impuestos, cuyo cálculo apruebo, i para que hagáis tales gastos.» El presupuesto es el cuadro de los recursos i de los gastos a que el gobierno i el soberano se han referido. De aquí se deduce que, si el gobierno necesita la autorización del soberano para cobrar impuestos i para gastár, i la autorización de gastár se da en forma de presupuesto, no puede el gobierno, cuando no es a la vez soberano, hacer ningún gasto para el cual el soberano, por sí o por medio de sus representantes, no haya expresado su consentimiento en el presupuesto; no puede el gobierno hacer ningún gasto que no figure en el presupuesto.

Esta noción es clara como un axioma. Sin embargo, como al hombre le cuesta siempre pasar de un hábito al contrario, nunca pasa de pronto i sí gradualmente. Así sucedió que, habituados los gobiernos a gastár libremente cuando fueron soberanos, no se resignaron a someterse completamente a las trabas del presupuesto desde el día en que perdieron la soberanía. La fuerza del hábito es tanta, aún respecto de sus víctimas, que el mismo pueblo, habituado a que los gobiernos soberanos manejasen las rentas según habían querido, no cuidó mucho, cuando recuperó la soberanía, de imponer su voluntad, desde luego, a los gobiernos mandatarios, sinó que ha venido ejerciendo su atributo por grados. Así, v. gr., la constitución francesa de 1791 fué acto de soberanía popular; pero apenas hizo otra cosa que sentár las bases del presupuesto, enunciar su principio. Le sobrevino pronto la república democrática; mas el Poder legislativo no se ocupó mucho en enfrenár el gobierno de la hacienda pública, confiado primeramente al Consejo ejecutivo i después al Directorio. Si bien algo más se cuidó este asunto durante el Consulado i el Primer-imperio, el presupuesto fué apenas un resumen poco definido, incompleto i muy faláz, que permitió a los gobiernos obrár con la misma libertad de que habían usado i abusado los gobiernos absolutos. Al barón Louis, ministro de la Restauración, le cupo la honra de hacer del presupuesto una expresión fiel de la

verdad. Con todo, en esta época el presupuesto no tuvo otro valor que el de un cuadro destinado a demostrar la necesidad de fijár en tanto o cuanto las contribuciones, pues el Poder ejecutivo conservó la libertad de sujetarse o nó al plan de los gastos, hasta el año 1831, en que, al ver que se originaban los mismos abusos que se habían consumado antes del régimen democrático, una ley dispuso que el Poder ejecutivo se ajustase al presupuesto de gastos ministerio por ministerio, sección por sección i capítulo por capítulo. Reaccionose durante el Segundo-imperio en el sentido de emanciparse el Poder ejecutivo de la autoridad de la ley de hacienda; mas, así que se estableció la república de 1870, pusieronse de nuevo en vigencia las buenas ideas i ellas rigen actualmente la administración francesa.

El principio de que nada se podrá gastár que no esté presupuesto rige en todos los estados, sea cual sea el sistema de sus instituciones políticas. La ley nacional de contabilidad prohíbe hacer pagó alguno sin que la orden del Presidente de la República exprese el artículo, inciso e ítem del presupuesto a que deba aplicarse el gasto; (artículo 16;) esto es, prohíbe hacer gasto que la ley anual no haya autorizado. La constitución de la Provincia dispone a su vez que «la ley de presupuesto sea la base a que se ajuste *todo* gasto en la administración general de la Provincia.» (Artículo 99, inciso 2º.) El artículo del código se conforma, pues, tanto con la ciencia i los principios de la legislación de los estados extranjeros, como con el precepto constitucional, e impide el abuso de los que gastan fuera de presupuesto en circunstancias que les parecen apuradas.

2. El artículo prohíbe hacer gastos no presupuestos, *aunque sean requeridos por el código*. Esta cláusula va contra la opinión de muchas personas, según la cual gasto autorizado por una ley ordinaria puede hacerse, aunque el presupuesto no lo haya tomado en cuenta, «porque, (dicen ellas,) tanto vale una ley como otra.» La autoridad general de las escuelas i las autoridades de distrito han hecho i autorizado, a menudo, gastos no presumpues-

tos, fundándose en que los permite la ley de educación. No hace mucho, habiendo negado el Director general su consentimiento a que se liquidara un aumento de sueldo que había acordado a los maestros titulados una ley de 1893, porque el presupuesto vigente a la sazón no había comprendido aquél aumento, fué juzgada arbitraria su oposición, con mucha generalidad, hasta que sus demostraciones hicieron cambiár de parecer, o convencieron de que, por lo menos, el punto era discutible.

Conviene distinguir dos casos. Si la ley ordinaria ordena un gasto determinado, o faculta para hacerlo, i proporciona recursos para pagarlo, puede gastarse, porque tal ley es un presupuesto parcial, suplementario del promulgado en el mismo año, i dura su fuerza tanto como duraría si su disposición estuviese incluída en el presupuesto a que se agrega. No puede durár más porque lo impide el precepto constitucional de que los presupuestos se renueven todos los años. Si la ley ordinaria es de caracter permanente i su cumplimiento requiere gastos que han de hacerse mientras ella rija, sin estimár su precio, como los requieren la ley de educación de 1875 i este código, semejante ley no es un presupuesto, no tiene los caracteres distintivos de tal; i, por lo mismo, no pueden hacerse los gastos que requiere, pues se opone el inciso 2º del artículo 99 de la constitución, a no ser que año por año se consignen en el presupuesto los que en cada período se han de hacer. La ley de educación no es tampoco un presupuesto, ni este código lo es. I, no siéndolo, no pueden justificár ningún gasto, que sólo puede justificarse figurando en los presupuestos anuales, según el citado texto de la constitución.

ART. 306.

Cuando el presupuesto registra un gasto complejo en una partida, se entenderán implícitamente incluídos en ella todos los gastos elemen-

tales que sean necesarios para realizár el gasto explícito, menos los que figuren en otra partida.

NOTA—1. El artículo alude a partidas como éstas: «BOLETÍN DE ENSEÑANZA, 6000 pesos.»—«Muebles, material de enseñanza i útiles, 2000 pesos.»—«Exámenes de aspirantes al título de maestro, 12000 pesos.» El gasto del BOLETÍN implica varios gastos elementales, como son: dirección, redacción, traducción, corrección, impresión, encuadernación, transporte, etc. Siendo evidente que el gasto del BOLETÍN no se podría hacer si se omitiesen todos o algunos de éstos elementales, la autorización del todo comprende la de las partes. La partida de muebles, material de enseñanza i útiles implica la adquisición, el embalaje i el transporte de los objetos indicados en ella. Luego, en la autorización de gastár dos mil pesos en muebles, etc., va envuelta la de gastár en la adquisición, embalaje i transporte hasta el lugar de su destino. La última contiene implícitamente todas las clases de gasto que requiera la verificación de los exámenes, incluso la gratificación que por sus servicios merezcan los examinadores. Hasta ahora no se les ha entregado suma alguna de dinero a título de gratificación, porque el importe de la partida no ha alcanzado; pero se ha hecho lo posible por aliviarles la molestia proporcionándoles carruaje para el viaje de ida i vuelta. Mas, si el presupuesto tuviese partida separada para uno o varios de los gastos elementales, como, v. gr., para redacción i corrección del BOLETÍN, o para transporte de artículos escolares, o para gratificación de examinadores, estos gastos no se podrían considerár comprendidos en la partida del BOLETÍN, en la de los muebles, ni en la de exámenes.

2. La disposición del artículo es de suma utilidad en la práctica, porque no deja lugar a las dudas, que han surgido muchas veces de la redacción incompleta de los presupuestos, ni al error de cargár a una partida gastos elementales que debieran considerarse implícitamente comprendidos en otra. La gravedad de estas dificultades no consiste solamente en la importancia pecuniaria de los gas-