

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 incluida 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 opondría 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 incluidos 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-

tos que ocasionen las dudas i los errores, sinó también en las consecuencias que puede hacer pesár sobre la responsabilidad de un funcionario la diferencia que haya entre su juicio i el de las autoridades a quienes tenga que dar cuenta de sus actos.

ART. 307.

En cada año sólo se podrán hacer los gastos permitidos por el presupuesto que en él rija.

No se podrán hacer los comprendidos en presupuestos de años anteriores, aunque durante el año respectivo no se hubieren hecho.

NOTA—A menudo se han suscitado cuestiones porque los consejos escolares han pretendido acumular en un año los gastos de la misma clase autorizados por los presupuestos de ese i de uno o dos años mas, alegando que no los hicieron en éstos. Parece que tales pretensiones eran alentadas por algunos precedentes i por la idea de que, no habiéndose invertido las rentas que en otros ejercicios se habían destinado a pagar tales gastos, continuaban todavía a disposición de las autoridades escolares a quienes se alude. El concepto de que cada presupuesto es una ley que rige solamente en un año debiera impedir la comisión de errores como los indicados, pues basta la lógica natural menos cultivada para inferir que, si rige en un solo año, no rige fuera de él, i, por lo mismo, no se le puede aplicar después que el año haya transcurrido. Se explican, sin embargo, errores tales por el hábito de vivir bajo el imperio de la arbitrariedad: siendo regla observada desde muchos años que puede prescindirse de las leyes cuando parezca conveniente, bien puede prescindirse del concepto legal de que cada presupuesto no es aplicable fuera del año para el cual ha sido proyectado i aprobado. La arbitrariedad tiene también su lógica. El artículo impide que tales irregularidades continúen repitiéndose.

ART. 308.

Se reputarán hechos los gastos en el mismo año en que se les haya contratado, aunque las gestiones conducentes al contrato hayan comenzado en el año anterior, i aunque no haya de cumplirse el contrato dentro de aquél año, ni de consumirse en él las cosas adquiridas o los trabajos hechos.

NOTA—Este artículo resuelve puntos que frecuentemente han sido materias de discusión o de duda. Si en un año se sacan a licitación artículos escolares i en el siguiente se contratan, el gasto se hace en este año, porque el derecho de una de las partes i la obligación de la otra nacen recién cuando el contrato se hace. Sucede a menudo que el contrato se perfecciona en un año i que, por haberse pactado plazos, se le tiene que cumplir, en todo o en parte, durante el año o los años inmediatos. El gasto corresponde, en este caso, naturalmente, al ejercicio en que se contrató, porque en él se contrajeron las obligaciones, i porque, aún cuando los pagos hayan de hacerse por una parte a medida que la otra cumpla su obligación, o cuando la haya cumplido del todo, se harán con rentas del año en que el contrato se perfeccionó. No altera la naturaleza del caso la circunstancia de que el trabajo se haya contratado por un tanto, o por un sueldo mensual mientras dure. No hay aquí otra cosa que variedad en la forma de pago. El contrato en virtud del cual se paga en una forma u otra fija la fecha del gasto, i los pagos se cargan al presupuesto que en esa fecha haya regido. Acontece asimismo que los artículos adquiridos o las obras hechas en virtud de un contrato no se consumen precisamente dentro del año en que fueron contratados, sinó que algunos artículos sobran i otros permanecen porque el uso los gasta en largo tiempo. Claro es que, también en estos casos, el gasto debe reputarse hecho en el año del contrato, por la

misma razón expuesta respecto de los casos anteriores. De esta doctrina se deriva la consecuencia de que las oficinas i las escuelas pueden usár en uno o mas años edificios, muebles, libros, material de enseñanza i útiles, sin que tengan que afectár al presupuesto durante ese tiempo, si aquellas cosas proceden del gasto hecho en un año anteriór. No se está, pues, «dentro de presupuesto» por lo que se usa i se consume en el año, i sí por lo que se gasta, por las obligaciones que se contraen. Lo que se haya usado i consumido en un año puede importár mas o menos que lo que en el mismo año se haya gastado. La ley francesa dice que se consideran pertenecientes a un ejercicio los servicios *hechos* i los derechos *adquiridos* desde el 1º de Enero hasta el 31 de Diciembre.

ART. 309.

Los gastos que se hagan con motivo de exámenes de personas que aspiren al título de maestro, de concursos, de exámenes de escuelas primarias o normales, de conferencias, de congresos, o de todo otro acto cuya preparación i ejecución requiera más que un día, se reputarán hechos en el año en que el acto empieza a verificarse.

NOTA — Las circunstancias pueden obligár a señalár para el comienzo de los actos mencionados un día próximo al final del año i a hacerles durár hasta el año venidero. Sucede ahora que, como las escuelas primarias no terminan sus tareas hasta los últimos días de Noviembre o los primeros de Diciembre, i recién para fines del año se tienen reunidas las rentas destinadas a pagár los gastos de los exámenes en que los maestros interinos deben comprobár su idoneidad, es forzoso que estas pruebas se ejecuten desde el 15 o el 20 de Diciembre en adelante. I, como los interesados no suelen ser menos que 600, 700 u 800 en cada año, el acto tiene que prolongarse hasta fines de

Enero o hasta Febrero. Aunque dure mes i medio, el acto es uno i requiere gastos que se tienen que aprovechar en todo su curso. No sería razonable, por tanto, el pensamiento de que la parte de Diciembre se cargase al presupuesto de un año i la parte de Enero al del año siguiente. Ni podría realizarse ésto legalmente, en algunos años, porque, si sucediese, como ha sucedido, que no hubiese presupuesto en Enero, no se podría gastár, en este mes, por cuenta del año a que perteneciera. Hasta hace poco se daban los exámenes magistrales en Enero i en Febrero, i se pagaban los gastos con recursos del año anteriór. Se infringía la constitución, i también la ley de contabilidad, que prohíbe empleár en gastos de un año recursos de otro. Se reaccionó contra este vicio en 1895, resolviéndose que los exámenes comenzaran en Diciembre i que se pagaran los gastos con recursos del año. Vinieron centenares de maestros interinos a La Plata, por cumplir su obligación; gastaron en viaje i estadía crecidas sumas que muchos habían obtenido a préstamo pagando réditos usurarios; pero no pudieron verificarse los exámenes, porque la Legislatura no votó el presupuesto hasta mas tarde. Estos hechos sugirieron la idea de comenzár los exámenes en Diciembre, a cargo del presupuesto entonces vigente. Lo que sucedé con los exámenes magistrales puede sucedér con los demás actos que el artículo menciona. La regla sentada se conforma, a la vez, con el principio constitucional i con las conveniencias de la administración.

ART. 310.

Lo gastado en servicios personales que no se ajustan por obra completa i que se paguen por mes, se reputa gasto del año en que se haya prestado el servicio.

NOTA — Las personas pueden ser ocupadas: o para que hagan tal obra determinada, de modo que queden desocupadas en cuanto la obra esté concluída, o para que presten

su servicio indefinidamente, en una clase de trabajos mediante un sueldo mensual. El primér género de servicio está comprendido en el artículo 308. El segundo género es la materia del presente artículo; es el género de servicio que prestan los que comunmente se llaman *empleados*.

ART. 311.

Cuando el presupuesto fija en un tanto mensual algún gasto, en ningún mes se podrá gastar mas, aunque en otros se haya gastado menos o nada se haya gastado.

NOTA — Suelen presuponerse ciertos gastos a tanto por mes; i ha sucedido a menudo que, no habiéndose gastado nada en varios meses, se ha querido gastar en los restantes del año el importe de todos los meses. Lo mas conveniente, en generál, es que cada partida del presupuesto fije una cantidad para todo el año. Si el Podér legislativo establece algunas excepciones a esta regla, razones de peso han de moverle. Puede pensarse que una de ellas es el temór de que por imprevisión se gaste todo en los primeros meses con perjuicio de las necesidades que se manifiesten en la segunda mitad del año. I debe reconocerse que el temór no es infundado, pues muchas veces ha sucedido que, habiéndose apresurado los consejos escolares a gastar las asignaciones anuales, ha llegado día en que han necesitado gastar más i no se ha podido permitirles. Las mismas autoridades de la Provincia escolár han solido invertir en el primér semestre todo el importe de partidas anuales, i se han visto precisados, por no pedir créditos suplementarios, a echár mano de recursos que no pertenecían a la Provincia para atender necesidades ineludibles de la segunda mitad del año, cuando si desde los primeros meses hubieran cuidado de repartir prudencialmente la asignación en los doce meses, habría alcanzado para todos i aún sobrado. Cuando los administradores son discretos, los legisladores pueden ser confiados; pero, en el

caso contrario, necesitan éstos empleár la prudencia que a aquellos les falta i hacér la distribución. Estas son, sin duda, algunas de las razones por las cuales la Legislatura presupone por mes ciertos gastos. Los hechos referidos permiten juzgár si valen. Pero, valgan mucho o poco, debe respetarse su voluntad. Por tanto: si la Legislatura expresa en el presupuesto: «seis escribientes, á 100 pesos por mes, 600 pesos,» el haberse empleado en los primeros seis meses del año tres escribientes no permite que en el segundo semestre se ocupen nueve, ni que a los mismos seis se les pague 150 pesos por mes durante los seis últimos. En ningún mes se podrán tener más que seis de esos empleados, ni se les podrá pagar más que el sueldo señalado, porque número de escribientes i remuneración mensual han sido precisados por autoridad a la cual no se debe desobedecér.

ART. 312.

Cuando el presupuesto fija algún gasto en un tanto por año, podrá gastarse el todo por partes, o de una vez, en cualquiera tiempo del año.

NOTA — Por el hecho de no haber indicado la Legislatura en qué época o épocas del año ha de hacerse el gasto de una partida, debe presumirse que ha librado el señalamiento de la oportunidad al juicio del administrador, confiando en que éste hará el gasto cuando mas convenga a la enseñanza.

ART. 313.

No se hará ninguna clase de gasto, en todo el año, por importe mayor que el fijado en la partida respectiva, aunque no se haya hecho ni se piense hacér el gasto de otra u otras partidas.

NOTA — Este artículo se opone a tendencias, ideas i prácticas muy generalizadas. Hasta hace muy pocos años apenas hubo quien no tuviese la creencia de que las partidas del presupuesto pueden excederse toda vez que haya conveniencia en aumentár el gasto fijado. Tanto se descuidaba la observancia de las partidas en la administración escolar, que no se tomaban el trabajo de consultarlas ni los que pedían, ni los que daban. Los consejos escolares se pasaban los años sin conocer los presupuestos para ellos votados; nadie se los mandaba, ni ellos sentían la necesidad de solicitarlos. Procedían como si no hubiera presupuesto. El gobierno general de las escuelas, por su parte, no tenía la costumbre de consultár a la Contaduría, cuando se trataba de gastár, si había partida que autorizase tal gasto, ni si, habiéndola, estaba o nó agotada. Cuando esa oficina informaba, en casos excepcionales, se contraía a decír si había o no rentas. Mientras las hubiese, se gastaba; i cuando no las había,..... se gastaba también. Así se explica que en 1894 hubiesen gastado algunos distritos, para fines de Septiembre, hasta sesenta mil pesos mas de lo debido, i que la administración general rebasase, ya a mitad del año, las partidas anuales.

Cuando se pensó en dar fin a estos abusos, las opiniones i medidas tendentes a no gastár de cada partida fuera del límite marcado en ella, provocaron el descontento mas profundo i mas general que imaginarse pudiera. No se tiene memoria de que todas las clases sociales, en toda la Provincia, se hayan exaltado tanto, ni con tanta universalidad como entonces. Según todos opinaban, se daba con este empeño de subordinár los gastos a la ley de hacienda, la prueba mas tangible de nulidad de aptitudes administrativas. Algunas voces que en el Senado se emitieron defendiendo esa manera de administrár fueron oídas con asombro fuera de él; i al único diario quizás de la Provincia, EL DÍA, que tuvo bastante rectitud de ideas i valor moral para sostenér una campaña contra el torrente de la opinión pública, se le negó la imparcialidad de su conducta porque su directór es uruguayo! Estos hechos, que no fueron manifestación fugáz de una impresión mo-

mentánea, sinó que continuaron con intensidad creciente en mas de un año i que recién a los dos años i medio cesaron en público, revelan cuán viciado estaba el sentido de la legalidad por una corruptela que había venido imperando desde hacía muchísimos años.

Como la verdad tiene la virtud de despejár los entendimientos mas ofuscados, si hay quien la de a conocer, obró lentamente en la Provincia con la eficacia con que en todos los países ha obrado. Las primeras reacciones se manifestaron en forma de transacción. — «Sí, se ve que el presupuesto se vota para algo,» decían los que comenzaban a convertirse; «i si para algo se vota, ha de ser para que se cumpla. Pero un administradór no es un juez; éste debe aplicár la ley estrictamente i aquél debe tomarla como un guía, sin desobedecerla en puntos de importancia, pero sin someterse a ella en absoluto hasta en los mas insignificantes detalles. El presupuesto viene dividido en capítulos, en artículos, en incisos, en items i en partidas. Desde luego es evidente que cada capítulo debe mantenerse dentro de sus límites, i nada cuesta ya admitir que también cada artículo i cada inciso. En cuanto a los items, bien está que no se excedan sin verdadera necesidad; pero las partidas..... no debe llevarse el rigor hasta negár la conveniencia de hacér transposiciones en las que componen cada item. Si en un item entran una partida de dos mil pesos i otra de diez mil, ¿qué mal puede resultár de que el administradór, si lo halla conveniente, eleve el gasto de la primera a cinco mil pesos i rebaje el de la segunda a siete mil, si resulta que el gasto total del item no pasa de los doce mil pesos presupuestos por la Legislatura?» — I a los que así argüían se les respondía: «En verdad no es facil comprendér por qué un administradór podría hacér transportes en las partidas de cada item, i nó en los items i en los incisos de cada artículo, i en los artículos de cada capítulo. ¿Quién le ha facultado para hacér los primeros i nó para hacér los otros? El administradór no tiene mas facultades que las que recibe de la constitución o de la ley. Si hay precepto constitucional o legal que le permita transportár parti-

das, transpórtelas cuando lo juzgue conveniente, enhorabuena. Mas, ¿en dónde está ese precepto facultativo? ¿Cuál es? No existe. Luego, no puede justificarse. I véase la consecuencia: si el autór de los transportes es conducido ante la justicia como violadór de la ley de presupuesto, el juez obrará como juez; empleará su criterio i aplicará la ley como se reconoce que deben aplicarla los jueces: estrictamente, i condenará al administradór que no haya entendido la ley con la misma probidad i estrictéz con que los jueces la entienden. Luego, un administradór de hacienda no es un juez; pero la ley le obliga, sin la menór diferencia, como obliga al juez.»

Esta doctrina es irrefutable. En los países en que la constitución no ha dado normas para el presupuesto, los administradores se han esforzado porque el cuadro de gastos tenga las menos divisiones posibles i por mantener la libertad de hacer en ellas los transportes que quisieran. Los parlamentos han mostrado la tendencia contraria i han concluido por dividir i subdividir los presupuestos i por prohibir la menór alteración de esas divisiones i subdivisiones. Por manera que no las establecen con un pensamiento meramente literario, sinó con la voluntad de que la administración se ajuste a ellas. Precisamente porque esa es también la voluntad de la Legislatura de la Provincia, se examinan en su seno prolijamente las partidas i se aumentan o se disminuyen las asignaciones del proyecto primitivo cuando no se las encuentra bien determinadas. La Legislatura no establece subdivisiones sin la intención de que produzcan su efecto; no dispone sinó para que su disposición sea cumplida. Votado un presupuesto, obligan todas sus partes como obligan todas las partes de todas las leyes. I obliga tal cual es, porque la constitución ha mandado que «la ley de presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto de la administración.» La ley de contabilidad a que está sometido el Poder ejecutivo de la Provincia se ajusta a esa prescripción constitucional i concuerda con la ley nacional cuando prohíbe que «las cantidades asignadas a los capítulos, artículos e incisos del presupuesto sean excedidas, que se gire sobre la parte no invertida de cualquiera de ellas para

cubrir deficiencias que resulten en otras, i que se inviertan cantidades votadas para objetos determinados en otros objetos distintos.» Esto mismo es lo que el artículo del código dispone, aunque empleando otras palabras.

ART. 314.

Cuando en una partida se indican varias clases de cosas, puede repartirse el importe, como mas convenga, entre todas las clases de objetos o solamente en algunas, o gastarse en una sola clase el importe total.

NOTA — Las partidas a que el artículo se refiere son las semejantes a ésta: «Alumbrado, gastos de oficina e imprentas, 4000 pesos.» El Poder legislativo no fija cuánto se ha de gastar en alumbrado, cuánto en objetos de oficina, ni cuánto en satisfacer necesidades imprevistas; señala una cantidad única para todo. Debe entenderse que la autoridad administrativa podrá gastar en cada una de las tres clases de objetos lo que juzgue conveniente, con tal de que lo gastado en las tres no sume mas de 4000 pesos.

ART. 315.

Cuando un presupuesto súprika funciones o empleos, comprendidos en el anterior, quedarán separadas de ellos las personas que los desempeñaran, desde el día en que rija el presupuesto.

NOTA — A menudo ha sucedido en los distritos escolares que personas que han venido desempeñando empleos desde el año anterior, han continuado desempeñándolos de hecho mientras no se ha votado el presupuesto retardado del año corriente que ha suprimido tales empleos, i luego han pretendido que han continuado desempeñándolos de derecho. El artículo resuelve la cuestión constitucionalmente.