

que han podido i no han querido evitar. Cuando hay empleados de mala índole, (i no se puede evitar que los haya,) no se necesita que las circunstancias les sean muy premiosas para que burlen a la administración. Así se explica que, no habiendo en el gobierno general de las escuelas más que un directór, ocho consejeros i unos cuantos empleados, i sumando los préstamos hechos hasta Julio de 1894 la cantidad de \$ 67 556,63, no se hubiesen reembolsado para Junio de 1895 i se considerasen completamente perdidos \$ 11 229,87; ésto es, la sexta parte de lo prestado.

Agréguese a estas consideraciones la de los quebrantos que sufre la disciplina i se concluirá que los adelantos i los préstamos, sobre ser ilegítimos, son sumamente perjudiciales para quienes los reciben i para quienes los dan, i que por ambas razones deben prohibirse en absoluto. El artículo del código viene a disponer substancialmente lo mismo que el decreto sobre la materia expedido en Mayo de 1887 por el Podér ejecutivo; cuyo artículo 1º prohibió absolutamente solicitar anticipos de sueldos, por no ser esta práctica de buena administración. Las disposiciones que rigen en Francia prohíben hacer pagos por cuenta de derechos no adquiridos completamente o de servicios no prestados ya. Prohíben hacer adelanto alguno.

ART. 339.

Ningún gasto cargado a la partida de imprevistos o eventuales se pagará como tal, si no fuera realmente imprevisto o eventual propio de la administración. (Artículos 321 i 322.)

NOTA — O esos gastos son de los especificados en alguna de las otras partidas, o son extraños a la enseñanza pública. En ninguno de ambos casos habrán sido presupuestos, i, por lo mismo, no habrá rentas destinadas a pagarlos. El artículo dice que «ningún gasto cargado a la partida de imprevistos o eventuales se pagará como tal,» teniendo

presente la posibilidad de que por error se haya imputado a imprevistos un gasto que corresponde a una partida específica en la cual tenga cabida. No se le podrá pagar como imprevisto o eventual, pero sí como especificado, cargándolo antes a la partida a que propiamente corresponda.

CAPÍTULO III

DE LAS LEYES ADICIONALES DEL PRESUPUESTO

ART. 340.

Este código denomina *leyes adicionales* a las que se votan, después de promulgado el presupuesto de la enseñanza, con el fin de aumentár una o varias de las partidas de gastos que en éste figuran, o con el de agregarle una o mas partidas nuevas, i con el de aumentár el monto de las rentas en él calculadas.

Las leyes adicionales del presupuesto difieren entre sí, según autoricen:

- a) Para hacer gastos especificados en el presupuesto, en cantidad mayor que la determinada en las partidas correspondientes;
- b) O para hacer gastos no especificados en el presupuesto.

La ley adicional destinada a satisfacer la necesidad a que se refiere el inciso *a* se llama *ley suplementaria* del presupuesto.

La destinada a satisfacer la necesidad a que se refiere el inciso *b* se llama *ley complementaria* del presupuesto.

NOTA — 1. Cuando una administración pide a la Legislatura i ésta le vota una ley que le permita aumentár i pagar el gasto de una o varias partidas del presupuesto, suele decirse que se pide un *crédito suplementario*. El vocablo «crédito» no expresa con exactitud el concepto de la ley. Esta autoriza para hacér un aumento de gasto i crea el recurso con que se ha de pagar; i ni el aumento de gasto es crédito, ni lo es tampoco la creación de una renta. Si se alegara que «se abre un crédito a la administración porque se la autoriza para girár contra el tesoro,» podría responderse que se hace mas que ésto, porque se autoriza para formár el tesoro i para hacér el gasto que con él se ha de pagar. El artículo substituye la expresión usuál con la de «ley suplementaria,» porque ésta significa mejór el concepto.

2. Cuando no se trata de aumentár una partida de gastos, ya existente en el presupuesto, i sí de crear una partida nueva, se suele decir que se trata de un *crédito extraordinario*. A la voz «crédito» le es aplicable aquí la misma objeción que se le ha hecho en el párrafo 1: no se abre un crédito, sinó que se autoriza para hacér un gasto i para formár el tesoro con que se le ha de pagar. I no es tampoco apropiado el calificativo «extraordinario,» porque bien puede autorizarse un gasto ordinario que se omitió en el presupuesto por descuido, i disponerse que se pague con una renta creada después de haberse votado las contribuciones que se han calculado en el presupuesto, pero de caracter permanente i, por lo mismo, ordinaria también.

En el presupuesto entran partidas de gastos ordinarios i partidas de gastos extraordinarios. Que la ley aumente algunas de aquellas o algunas de éstas, i con su motivo también los recursos, la ley será «suplementaria,» porque no hace mas que aumentár las partidas existentes, *suplir* sus deficiencias. Pero si el Poder legislativo, en vez de aumentár una o varias partidas que ya aparecen en el presupuesto, vota partidas nuevas que se habían omitido totalmente, *completa* el presupuesto i la ley que aprueba es «complementaria,» sea cual fuere la naturaleza de los

gastos. Bourguignon i Bergerol dicen que «agregando un *complemento* a un trabajo se le restituye lo que su plan primitivo exigía i que, sin embargo, faltaba; i que agregándole un *suplemento* se aumentan o extienden ciertas partes, se le dan ciertos desenvolvimientos.» Los dos calificativos adoptados por el artículo son correctos i reemplaza el segundo con ventaja al usuál.

3. Que se diga por un lado «crédito suplementario» o «ley suplementaria,» i por otro «crédito extraordinario» o «ley complementaria,» la distinción de estas dos especies interesa más a la teoría pura que a la práctica. Lo que conviene distinguir principalmente es el presupuesto i las *adiciones* que se le hagan después que haya sido publicado. Esta es la razón por qué el código comprende todas las leyes posteriores, que aumenten de cualquier modo la de presupuesto, bajo la denominación genérica de *leyes adicionales*.

ART. 341.

Toda vez que se juzgue necesario o conveniente aumentár el gasto presupuesto en una o varias partidas, o hacér una clase de gastos que no se haya presupuesto en ninguna partida, deberá solicitarse de la Legislatura una ley adicional en que se presuponga el aumento de gasto o el gasto de nueva especie, i en que se voten los recursos destinados a pagar los gastos que presupone.

No podrá hacerse el gasto a que se refiere este artículo, ni en el todo, ni en una parte, por urgente que sea, mientras no se promulgue la ley que ha de permitirlo.

NOTA — Este artículo es aplicación del principio sentado en los 304 i 305. La opinión de los hacendistas es poco favorable a la existencia de leyes adicionales, porque suelen votarse con demasiada facilidad, sobre todo si la Legislatura puede iniciarlas, i causan el desequilibrio i el trastorno de la hacienda pública; pero reconoce que no se puede prescindir en absoluto de ellas. Como hace notar Leroy-Beaulieu, en los presupuestos hay dos grandes categorías de gastos: unos son fijos, facilmente apreciables, como los sueldos de los empleados; i otros son variables, dependientes de acontecimientos eventuales, como la alimentación de tropas i ciertos trabajos públicos. Si las variaciones que sobrevienen a la promulgación del presupuesto obligan a hacer mayores gastos que los previstos, es indispensable rehacer el presupuesto cada vez que haya necesidad de excederse en ciertos gastos, o recurrir a algún medio supletorio. Lo primero no es posible. Lo segundo puede consistir: o en facultar al gobierno para que proceda libremente cuando los casos ocurran, o en permitirle que solicite modificaciones del presupuesto vigente. Si todo esto se le niega, sufrirá la administración; graves intereses sociales pueden comprometerse por este rigor. Si se le dejan al gobierno plenos poderes para atender por sí solo las contingencias, «debe temerse un desborde de gastos.» Si en el presupuesto se le dan partidas para estos gastos o si se le faculta para que transporte partidas, «se emplean expedientes condenados a la vez por la razón i por la experiencia.» No queda, pues, otro medio aceptable que el de las leyes adicionales, con las cuales se satisfacen: «el interés rentístico de prevenir el exceso de gastos, de mantener el equilibrio de los presupuestos, de conservar la seriedad de los mismos; el interés administrativo que se opone a la postergación de gastos urgentes; i el interés político de que la vigilancia de las cámaras legislativas respecto de los gastos sea efectiva i de que la arbitrariedad del gobierno no pueda violar subrepticamente las intenciones de los representantes del país.» En Francia no pueden los ministros contratar ningún gasto no presupuesto antes que un crédito suplementario pro-

porcione los recursos con que se le pueda pagar; i el de hacienda es responsable, si autoriza pagos que excedan del crédito abierto a cada ministerio. La ley nacional de contabilidad manda que toda orden de pago se haga por gastos votados en el presupuesto o en la ley especial. La ley de contabilidad de la Provincia dispone también que, después de sancionarse el presupuesto general, ningún gasto nuevo podrá ser autorizado sino por ley especial.

ART. 342.

Toda ley adicional, sea suplementaria o complementaria, que presuponga un gasto, debe proporcionar los recursos con que ese gasto se ha de pagar.

Si ningún recurso destina, no se hará el gasto mientras otra ley adicional no salve la omisión.

Si el recurso indicado por aquella ley o por ésta es de los que ya han sido afectados por los gastos comprendidos en el presupuesto o en una ley adicional anterior, no se hará el gasto mientras no haya certeza de que habrá un sobrante, que bastará para pagar los gastos últimamente votados, después que se hayan pagado los votados con anterioridad.

NOTA — En el presupuesto primitivo se calcula el producto de todas las entradas que ha de tener el tesoro i se presuponen los gastos procurando que las dos sumas se equilibren. Suele ser la suma de los recursos un poco mayor que la de los gastos; pero este exceso no es real: es a veces deliberadamente imaginado; i cuando en verdad surge de cálculos concienzudamente hechos, es inseguro, pues el cálculo se basa en presunciones o conjeturas que pue-

den no realizarse o realizarse en proporciones desventajosas. Esta es la razón por qué se aplica la totalidad de los recursos a los gastos presupuestos, i por qué los administradores prudentes suelen ser muy medidos en gastar mientras la marcha que lleva la recaudación de las rentas no les permite formarse idea clara de si la realidad se conformará o nó con el cálculo.

Si después de publicado el presupuesto se aumentan los gastos, necesario es aumentár los recursos en la misma proporción, a fin de que haya con qué pagar. Esto es lo racional; i, por serlo, dispone la ley de contabilidad de la Provincia que la ley que autorice un gasto nuevo debe «designár expresamente los *nuevos recursos* con que ha de ser cubierto.» El código sienta el principio, prohibiendo, como prohíbe la ley de contabilidad, que se hagan los gastos cuando la ley no da recursos para pagarlos. Empero, a menudo se separan de ese principio las legislaturas, aunque aparentando que lo observan; pues, en vez de crear rentas adicionales para los gastos adicionales, disponen que se paguen estos gastos con las mismas rentas del presupuesto primitivo, dando por sentado, sin averiguarlo, que ha de haber de ellas un superavit suficiente. Puede sucedér que, efectivamente, lo haya; pero suele sucedér que, lejos de haber un superavit, se cierra el año con un déficit. En tal caso quedan impagos los gastos adicionales i parte de los primitivamente presupuestos, durante un tiempo mas o menos considerable, con la denominación de *deuda flotante*; la cual, aumentándose de año en año, si continúan los déficit, viene al fin a resolverse en *deuda consolidada*. Se ve, por ejemplo, en Francia que, no obstante saldarse en déficit casi todos sus ejercicios, recurre constantemente a leyes adicionales que importan uno o mas centenares de millones de francos, i tiene una deuda flotante que en Enero de 1870 ascendía a mas de 790 millones, i siete años mas tarde a cerca de 1146 millones. Aunque lo mas constante en la República-argentina ha sido que los presupuestos definitivos dieran un exceso de renta, las leyes adicionales han importado tanto, que todos los años se han saldado con un

déficit mas o menos fuerte, dando origen a una deuda flotante cuyo monto anual no es bien conocido, i a deudas frecuentemente consolidadas. Este estado de la hacienda argentina ha hecho decír al señor Martinez (Alberto B.) que los desarreglos causados en la hacienda por las leyes que saldan gastos adicionales con las mismas rentas de los presupuestos primitivos obligarán al Poder ejecutivo, el día en que quiera ponér orden en esta materia, a rechazar toda ley de gastos que no tenga recursos propios para ser ejecutada. La administración escolar no podrá hacer ésto, porque carece del veto con que la constitución ha armado al ejecutivo. Pero no es imposible prevenir por otros medios los efectos de leyes de gastos que no se conformen con la realidad del estado rentístico, i el artículo anotado adopta en su último párrafo uno que será eficaz toda vez que haya voluntad de aplicarlo.

ART. 343.

Las leyes adicionales de un presupuesto registrarán mientras rija el presupuesto adicionado i fenecerán con él.

NOTA— Las leyes adicionales son presupuestos, porque son leyes de gastos i recursos. Están sujetas, por tanto, al imperio del artículo 99, inciso 2, de la constitución; son leyes anuales como los presupuestos adicionados.

ART. 344.

Si el presupuesto de un año es puesto en vigencia por una ley en otro año, se entenderá que también se ponen en vigencia las leyes adicionales suyas, sean suplementarias o complementarias, que versen sobre gastos ordinarios, salvo disposición expresa en contra.

NOTA — Las leyes adicionales se votan porque el presupuesto ha sido deficiente o incompleto; se votan para que desaparezcan sus deficiencias, para integrarlo. Son partes integrantes del presupuesto, forman con éste un solo todo. Aparecen como leyes separadas, porque al votarse la primera no se advirtió que eran igualmente indispensables las otras, porque se han aprobado en otros actos; si se hubiese advertido, se habrían hecho las adiciones en el mismo texto de la primera ley. Esto demuestra que se completan, que son recíprocamente necesarias. Mientras vive una, viven las otras; cuando una muere todas mueren; i si una revive, reviven las demás, porque todas juntas son el presupuesto completo. Esta doctrina racional es la de la ley de contabilidad de la Nación, la cual, al tratár de las cuentas que la Contaduría general ha de abrir en sus libros, dice que abrirá una «a todo crédito especial o extraordinario abierto por ley no comprendida en el presupuesto; pero que si el crédito fuese suplementario a éste, se le considerará como parte de él i se agregará al ítem o inciso que corresponda.»

Si, pues, dice una ley: «Rija en tal año el presupuesto que rigió en tal otro,» manda que rijan todas las partes del presupuesto, la parte primitiva i las partes agregadas, el presupuesto íntegro. Cuando se acostumbra, como en la Provincia, aunque impropriamente, incorporár a las leyes de gastos i recursos disposiciones mas o menos extrañas a la naturaleza de la materia; como la Legislatura entiende que esas disposiciones son elementos del presupuesto, son inseparables de éste, i, por lo mismo, la ley que pone en vigencia el presupuesto de otro año lo pone con todas las disposiciones agregadas, sea a la parte primitiva i principal del presupuesto, sea a las partes adicionales. El presupuesto renace con todas sus perfecciones e imperfecciones. Esta es la presunción legítima. Para que no tenga lugar es menester que el legislador diga expresamente: «Mando que en tal año rija el presupuesto que se votó para tal otro año, excepto tal ley adicional o tal disposición.»

TÍTULO CUARTO

DE LOS GASTOS I RECURSOS NO SUJETOS
A PRESUPUESTO

ART. 345.

No entrarán en el presupuesto de recursos los bienes espontáneamente donados o dejados por disposición de última voluntad a las autoridades escolares de distrito, en general para las escuelas de su dependencia, o particularmente para una o mas, ni los que esas autoridades consigan por subscripciones, bazares, fiestas, u otros medios lícitos que inciten al pueblo para ejecutar voluntariamente actos de liberalidad.

Tampoco se presupondrán los recursos que las autoridades de la Provincia escolar obtengan por medios análogos a los expresados en el párrafo anterior.

NOTA — 1. El artículo se refiere a bienes que individuos o colectividades privadas destinen *voluntariamente* a favorecer en general las escuelas del distrito o en particular una o algunas, i a los que la Dirección general de escuelas o el Consejo general de educación consigan por actos voluntarios de las personas, que pueden consistir en donaciones, precio de avisos insertos en las publicaciones oficiales, precio de objetos donados, etc. No debe entenderse, pues, que se trata de contribuciones forzosas, de impuestos. Como se verá en el libro siguiente, las autoridades administrativas no pueden crear o establecer im-